

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
WASHINGTON, D. C. 20523  
BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY

Batch 70

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY Development and economics	DD00-0000-0000
	B. SECONDARY Public administration	
2. TITLE AND SUBTITLE L'importance de la formation dans les services publics		
3. AUTHOR(S) Caldwell, L.K.		
4. DOCUMENT DATE 1962	5. NUMBER OF PAGES 110p.	6. ARC NUMBER ARC 350,0007.C147
7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS AID/AFR/RTAC ; AID.TA/DA		
8. SUPPLEMENTARY NOTES (Sponsoring Organization, Publishers, Availability) (In Collection: techniques am., 59) (in English and French. English, 134p.: PN-AAE-876)		
9. ABSTRACT		

10. CONTROL NUMBER PN-AAE-877	11. PRICE OF DOCUMENT
12. DESCRIPTORS Civil service Education Government employees National government	13. PROJECT NUMBER
	14. CONTRACT NUMBER AID/AFR/RTAC
	15. TYPE OF DOCUMENT

L'IMPORTANCE  
DE LA FORMATION  
DANS LES  
SERVICES PUBLICS

Traduction d'un ouvrage en langue anglaise intitulé

**« IMPROVING THE PUBLIC SERVICE  
THROUGH TRAINING »**

élaboré par

**Lynton K. Caldwell, Director  
Institute of Training for Public Service  
Indiana University**

pour

**Public Administration Division  
Office of Educational and Social Development  
Agency for International Development**

**La présente édition en langue française est publiée par le  
REGIONAL TECHNICAL AIDS CENTER (RTAC)**

dénommé

**CENTRE RÉGIONAL D'ÉDITIONS TECHNIQUES (C.R.E.T.)  
PARIS - FRANCE**

qui relève du

**DEPARTMENT OF STATE  
AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
WASHINGTON D. C.**

**Pour tous renseignements au sujet des publications C.R.E.T.  
s'adresser à la**

**Mission Américaine de l'A.I.D.  
Ambassade des Etats-Unis d'Amérique  
(Capitale du pays d'où émane la demande)**

## AVANT-PROPOS

Les administrations diffèrent largement sur le plan de l'efficacité administrative et dans l'étendue et le caractère de leurs programmes de formation, mais il n'existe aucune administration dans laquelle la quantité et la qualité de la formation soient proportionnées aux besoins. Les différences entre les pays dits en voie de développement et ceux qui sont plus évolués sur le plan administratif ne sont souvent qu'une question de degré. En fait, dans quelques pays récemment créés, on trouve des programmes et des institutions de formation aussi avancés et perfectionnés que ceux que l'on peut trouver dans des systèmes administratifs plus anciens et plus mûrs.

La présente monographie a pour objet d'expliquer le rôle de la formation dans l'administration actuelle. Elle s'adresse à un public mondial comprenant les employés du secteur public, les chefs politiques et les personnes de tous pays ayant le sens civique et s'occupant de l'amélioration des services publics. Elle a pour but d'aider les fonctionnaires prenant part à l'assistance technique internationale, les fonctionnaires des services du personnel, de la planification et de la formation, et les personnes s'occupant de l'enseignement en vue d'établir une administration dynamique.

Cette monographie n'est pas un manuel pour éducateurs. Elle ne décrit ni les techniques de formation, ni les divers aspects de la formation. Au lieu de cela, elle expose les principes et les concepts essentiels pour augmenter les ressources humaines nécessaires au développement national.

Tout au long de cet ouvrage, le terme de « formation » est utilisé dans un sens très large. Il ne se distingue pas clairement des autres aspects de l'enseignement et de l'éducation. La définition la plus précise qui puisse être donnée de la « formation » au sens où nous l'entendons ici est qu'elle est *le développement orienté des ressources humaines*.

Dans une œuvre de généralisation traitant des principes et des concepts il est difficile d'éviter une certaine abstraction. Cer-

tains lecteurs pourraient souhaiter y trouver plus d'exemples et d'illustrations particuliers de succès et d'échecs en matière de formation. Cependant, augmenter le nombre des exemples et des illustrations n'aboutirait qu'à augmenter la longueur de l'ouvrage sans en augmenter d'autant l'utilité. Des illustrations particulières entraînent à faire des comparaisons, et, sans tenir compte des intentions de l'auteur, on leur donne une interprétation désobligeante. Les lecteurs ne pensent pas toujours que les exemples cités sont les plus judicieux, mais si ces exemples permettent de comprendre plus facilement les principes et les concepts généraux, ils auront atteint leur but. Bien des questions discutées tout au long de ce volume sont tellement universelles qu'il était inutile de les illustrer, le lecteur peut aisément faire un rapprochement entre les événements et les circonstances décrits et ceux de son propre pays ou de son organisme gouvernemental.

Pour préparer cette monographie, on a recherché et utilisé les avis et l'aide d'un grand nombre d'employés des services publics, d'éducateurs et de fonctionnaires chargés de la formation. Des commentaires, des critiques et des suggestions ont été donnés par plus d'une douzaine de pays différents dans lesquels s'accomplit un grand travail sur le plan de la formation des services publics. Au début de 1962, l'étendue, le contenu et les points saillants de ce volume ont été discutés dans des conférences de table ronde comprenant des représentants de l'Agency for International Development et des employés du secteur public et des fonctionnaires des services de formation des pays participants. De ce fait, cette monographie a été mise au point en consultant les lecteurs auxquels elle était destinée. Bien que le texte soit la responsabilité de l'auteur et la monographie une publication du Gouvernement des Etats-Unis, la substance de cet ouvrage est le produit d'une coopération internationale. L'auteur espère qu'il constitue une quintessence de la meilleure pensée contemporaine sur le rôle de la formation dans l'administration moderne.

LYNTON K. CALDWELL,  
*Directeur de Institute of Training  
for Public Service  
Université d'Indiana.*

Novembre 1962

## PREMIÈRE PARTIE

### **LA FORMATION, ASPECT DE L'ADMINISTRATION**

---

La première partie du présent ouvrage comprend sept chapitres groupés sous le titre : *La Formation, Aspect de l'Administration*, choisi pour souligner que la formation est une partie intégrante du processus administratif.

L'administration implique la formation, non seulement pour assumer des fonctions administratives, mais dans tous les domaines qui affectent la réalisation des objectifs pour lesquels intervient l'administration. La formation spécifique pour des attributions administratives est, certes, une partie essentielle de l'ensemble du travail de formation. Mais ce livre est essentiellement destiné à expliquer la relation indissoluble qui existe entre une administration efficace et la formation au sens le plus large du terme. Il s'occupe donc, non seulement de la formation qui améliore l'organisation et la procédure administratives, mais de toutes les catégories de formation qui aident à atteindre les buts vers lesquels est dirigée cette administration améliorée.

## I

### **LA FORMATION-CLEF DU DEVELOPPEMENT NATIONAL**

C'est dans la population d'une nation que résident sa richesse, sa sécurité et son bien-être. Les bénéfices qu'elle tire de ses avantages naturels dépendent de la mesure dans laquelle la population tire le meilleur parti possible des moyens dont elle dispose. Des nations pauvres en richesses naturelles ont atteint de hauts niveaux sur le plan économique, technique et culturel. Mais ces réalisations sont toujours allées de pair avec l'accroissement d'une population instruite et compétente, capable de travailler dans la discipline exigée par la technologie industrielle et scientifique. Les réalisations nationales ne dépendent pas que pour une partie de la population, la pauvreté comme la richesse d'une nation résident dans ses membres.

Les réalisations d'une personne, quels que soient ses buts ou ses tâches, ne dépendent pas seulement de ses qualités innées, mais aussi du genre et du degré de son instruction et de sa formation. La connaissance et la compétence ne sont pas des qualités innées, elles sont des attributs de l'instruction et de la formation. L'aptitude est une condition préalable à la réalisation, mais celle-ci ne s'ensuit pas, à moins que cette aptitude ne soit motivée, stimulée, disciplinée et axée sur des objectifs déterminés. Le développement national est donc l'œuvre d'hommes et de femmes capables, préparés par leur formation à accomplir les tâches exigées par le bien-être national. La formation, au sens le plus large du terme, est une clef du développement national.

#### **MOBILISER POUR S'ATTAQUER AUX PROBLEMES NATIONAUX**

Dans presque toutes les sociétés modernes on a assisté à une explosion d'exigences populaires. On compte parmi les causes de ce phénomène l'accroissement du degré d'alphabétisation et des

moyens d'information des masses, la connaissance des capacités de production de l'industrie moderne, la foi dans l'efficacité des sciences appliquées, l'accroissement phénoménal de la population du globe, l'essor de l'urbanisme, la libération rapide de vastes régions de l'emprise coloniale et la propagation du nationalisme, du socialisme et de la démocratie comme doctrines de comportement politique et économique. Cette évolution a eu trois conséquences presque universelles : *primo*, le mécontentement populaire vis-à-vis de la situation du moment, *secundo*, une tendance générale à compter sur le Gouvernement pour améliorer le niveau du bien-être personnel et national et, *tertio*, le fait que la stabilité nationale dépende de l'aptitude du Gouvernement à satisfaire au moins à un minimum de besoins et d'aspirations populaires.

A l'heure actuelle la fonction gouvernementale est partout exercée sous une grande tension sociale et politique, fréquemment aggravée par de lourds engagements militaires. Les formes que prennent ces pressions varient selon les pays. Mais presque tous les gouvernements contemporains ont un point commun : leur survie dépend du maintien de l'adhésion des masses populaires. La justification commune qu'invoquent toutes les formes de gouvernement est qu'ils assurent le bien-être général.

Tous les gouvernements actuels se voient obligés de remplir des promesses tendant à satisfaire les espérances populaires. Être capable de satisfaire même au strict minimum des espoirs et des aspirations populaires demande des connaissances et une habileté que peu de gouvernements peuvent posséder dans un degré proportionné à leurs besoins. Aujourd'hui, tous les gouvernements sont contraints d'obtenir des administrateurs et des techniciens compétents pour accomplir cet exploit.

La connaissance et les compétences qu'exigent les sociétés modernes ne sont obtenues qu'au prix d'un travail orienté, systématique et continu. Pour être utile, cet effort doit être à la fois réfléchi, dirigé vers des fins bien définies, et organisé de façon à assurer un afflux continu de main-d'œuvre dans les différentes occupations et professions qu'exigent les sociétés modernes. Les dispositions qu'il faut prendre pour obtenir et maintenir des ressources adéquates en personnel sont donc devenues plus importantes que jamais pour le gouvernement.

L'évolution continue de la technologie moderne exige de continuelles rééducations et formations. Les besoins des sociétés modernes en matière d'enseignement et de formation sont trop divers, trop dynamiques et souvent trop onéreux pour être laissés au hasard ou à des dispositions prises dans le secteur privé. C'est pourquoi les gouvernements doivent trouver les moyens de produire et de maintenir le genre de personnel nécessaire pour faire face aux exigences nationales. Parmi les moyens employés par le gouvernement pour améliorer l'administration on compte les programmes d'études avant l'entrée dans l'administration, l'ensei-

gnement technique dans les universités et les écoles supérieures de formation, les normes d'embauche, les examens d'aptitude professionnelle, les pratiques d'avancement et des programmes officiels de formation « sur le tas ».

Relier effectivement cet enseignement et cette formation aux besoins nationaux est manifestement nécessaire pour coordonner l'effort national. Cela ne veut pas dire que tous les programmes d'enseignement et de formation devraient être axés sur des buts nationaux, ni que le gouvernement devrait prendre en main tout l'enseignement et toute la formation. Mais c'est un devoir du gouvernement que de s'assurer que les besoins nationaux sont convenablement déterminés et que les problèmes nationaux sont correctement analysés et qu'il existe des hommes et des femmes ayant les connaissances et les compétences nécessaires pour faire face à ces besoins et résoudre ces problèmes. Ces connaissances et ces compétences doivent comprendre la capacité de voir les relations mutuelles, de coordonner les travaux et de susciter la coopération et le soutien de la population. La compétence et le dévouement de son personnel est un facteur primordial de la capacité de l'administration à servir comme un instrument valable d'utilité publique et à mobiliser les ressources matérielles et humaines pour s'attaquer avec succès aux problèmes nationaux. Des lois et des affectations de crédits ne peuvent à elles seules réaliser ces objectifs. Ils doivent être mis en œuvre par ce genre d'action administrative qui contrôle et dirige efficacement les ressources nationales vers les objectifs nationaux.

### **ACCROITRE LES RESSOURCES ET LA PRODUCTIVITE HUMAINES**

L'évolution rapide des sociétés modernes nécessite des changements rapides dans les attitudes, les espérances et le comportement des individus. Pour ceux qui ont gardé pour guides les moyens traditionnels de penser et d'agir, l'effet des changements rapides et continuels déterminés par le milieu les inquiète et les déroute. Lorsqu'un changement est impopulaire, la résistance qu'on lui oppose peut se manifester de différentes façons, y compris certains types d'extrémismes politiques nuisibles à la stabilité et à l'essor national. Une nation qui cherche à réaliser un développement rationnel de ses ressources doit donc s'occuper des attitudes de ses membres et des éléments qui ont une influence sur leur rôle dans le développement national.

Bien que développer les capacités et les attitudes des personnes soit manifestement nécessaire pour parvenir aux buts nationaux, le gouvernement porte rarement une attention suffisante à cette relation entre la fin et les moyens. Dans la planifi-

cation nationale il est rarement porté une attention suffisante aux valeurs, aux motifs, aux connaissances et aux compétences nécessaires pour réaliser les objectifs nationaux. On présume trop souvent de façon tacite que les plans, les actes législatifs, les budgets, les conceptions et les directives nationales auront automatiquement, d'une façon ou d'une autre, les résultats souhaités. La planification du développement n'est malheureusement pas un processus automatique. Elle nécessite un accroissement continu des ressources humaines — pas nécessairement un nombre accru d'individus, mais plus de spécialisation, de connaissances, de compétences. Elle exige également des changements d'ordre psychologique et moral, difficiles à obtenir, mais qui doivent être provoqués d'une façon ou d'une autre afin que l'enseignement et la formation donnent les résultats espérés. L'élargissement et le développement des ressources sont des conditions implicites du développement national.

Une attitude dynamique à l'égard des personnes — les aider à exploiter au mieux leurs capacités — est encore souvent considérée comme de l'indulgence, de l'extravagance ou du favoritisme administratif. Aider un individu à se préparer à assumer des responsabilités plus grandes, peut paraître, aux yeux des autres, lui accorder des avantages personnels injustifiables. L'idée que les individus trouvent d'une façon ou d'une autre le poste qui leur convient, ainsi que l'eau trouve son niveau naturel, est une opinion largement répandue; mais cette croyance a été infirmée par ce que nous avons appris sur le comportement humain. Par ailleurs, il ne s'ensuit pas que toute initiative et toute responsabilité doivent être retirées aux individus en ce qui concerne leur promotion personnelle. Une conception dynamique de l'administration implique plutôt que le développement autodidacte de l'individu doit être stimulé et encouragé, mais en tenant particulièrement compte des besoins et des objectifs nationaux.

Une des tâches essentielles de l'administration consiste donc à trouver les moyens de former des individus capables d'exécuter les programmes de développement. Ce n'est pas là tâche facile. Les attitudes traditionnelles sont rarement évolutionnistes; dans certaines sociétés elles maintiennent les individus dans un état ou à un niveau d'instruction déterminés par la naissance et non par leurs aptitudes, dans d'autres sociétés les jalousies politiques ou religieuses refusent à certains individus toute possibilité de tirer le meilleur parti possible de leurs capacités. Aucune nation ne peut aujourd'hui refuser une possibilité d'instruction à un de ses membres. Manquer d'assurer à tous ses membres les possibilités d'accroître leur instruction et leur compétence, c'est provoquer un déclin de la force et du bien-être national et faire naître le mécontentement populaire et la détresse économique.

Développer les ressources humaines est un problème plus que technique ou même pédagogique; cela touche la nature même de

la société. Les questions suivantes se posent implicitement dans tout plan de développement national : quel genre de société, quels genres d'individus, quelles valeurs seront atteintes au terme de l'effort?

## **ORIENTATION CONSTRUCTIVE DES ENERGIES HUMAINES**

Outre qu'il contribue directement au développement national, l'accroissement des ressources humaines grâce à des programmes d'enseignement et de formation a une autre valeur. Ces programmes non seulement mobilisent les connaissances et les compétences essentielles au développement national, mais ils donnent aussi une orientation constructive aux énergies humaines et constituent une preuve tangible de volonté et d'amélioration de la société. Là où le cours de l'évolution sociale est erratique, où ses conséquences sont incertaines pour de larges secteurs de la population, on risque que les sentiments d'insécurité et de frustration individuelles s'accumulent au point de menacer la stabilité sociale et politique.

Ce danger est particulièrement aigu dans la jeunesse d'une nation, dans l'élément dit « étudiantin » de la société. Les facteurs qui provoquent le mécontentement dans ce groupe particulier sont ceux qui entravent, égarent, ou ignorent les possibilités des individus. Le mécontentement dans la jeunesse d'un pays se manifeste plus fréquemment lorsque la société a commencé à s'éloigner des modes de conduite traditionnelles, mais d'une manière erratique et imprévisible. Les espérances engendrées dans la jeunesse ne trouvent pas facilement à se réaliser dans l'ordre changeant qui détruit les anciennes possibilités sans aiguiller vers les nouvelles.

On peut compter dans très peu de pays sur le système traditionnel d'enseignement pour mettre les jeunes sur la voie de l'effort constructif qu'exige le développement national. La responsabilité de cet échec doit être partagée par l'administration qui n'a pas mis en lumière ses objectifs, et par les écoles et les universités qui ne se sont pas adaptées de façon constructive aux besoins de l'époque. Les institutions académiques tendent vers un certain conservatisme en matière d'organisation et de théorie pédagogique; en tant que gardiennes de la culture du pays, elles ont tendance à préparer plus l'étudiant pour le passé que pour le présent ou l'avenir. Dans bien des pays qui ont récemment accédé à l'autonomie, les théories d'enseignement et les pratiques héritées des anciens régimes coloniaux persistent, bien que mal adaptées aux conditions en présence desquelles se trouvent les nouveaux pays.

Afin de satisfaire le désir populaire de plus d'instruction, beaucoup de pays ouvrent gratuitement les portes de leurs universités à tout étudiant qui trouve les moyens de subvenir à ses besoins. L'orientation et la surveillance des étudiants sont généralement presque inexistantes. Il en résulte que des foules d'étudiants mal préparés se pressent à des cours qui, s'imaginent-ils, les conduiront à des situations de prestige et à de hautes fonctions. Dans la mesure où les universités entretiennent les valeurs traditionnelles sans tenir compte des besoins naissants, un pays peut se retrouver avec une multitude d'« étudiants » sans emploi ou détenant des emplois qui ne correspondent pas à leurs études, possédant un bagage insuffisant en matière de Droit, Sciences Economiques ou de Lettres, mais avec très peu d'ingénieurs ou de diplômés en médecine, agriculture, ou sciences naturelles. A moins de connaître clairement les besoins et les objectifs nationaux, les établissements d'enseignement ne peuvent préparer efficacement la jeunesse d'une nation à assumer les tâches du développement national et les étudiants ne peuvent pas déterminer judicieusement quel genre d'études ils doivent poursuivre.

Autre conséquence de cet échec dans l'alignement de la formation sur les besoins nationaux : la mauvaise orientation des potentiels de direction parmi les jeunes. Des gouvernements ont été renversés et des systèmes sociaux bouleversés du fait qu'ils n'avaient pas réussi à intégrer des dons virtuels de chefs dans un effort national judicieux. Des dons de chef qui ne trouvent où s'appliquer dans la structure sociale et politique du milieu peuvent chercher à s'affirmer dans des mouvements révolutionnaires ou extrémistes. L'intérêt et la sécurité du pays exigent donc que le gouvernement s'occupe du caractère et de l'orientation de l'enseignement à tous les niveaux, ainsi que des possibilités qui s'offrent aux individus ayant des qualités de chef. C'est en particulier dans les universités, où se trouvent une partie des futurs dirigeants de la nation, que le gouvernement doit aider à rattacher l'enseignement aux besoins particuliers du pays. De toute façon, le gouvernement aura besoin de compléter l'enseignement donné dans les universités par une formation orientée vers des tâches nationales particulières.

Dans la mesure où la préparation donnée dans l'enseignement mène directement à un travail utile, cet objectif est réalisé, le nombre des travailleurs frustrés ou mal employés est réduit, et il y a de plus grandes chances pour que des compétences de chef trouvent des débouchés constructifs. Grâce à la coordination efficace des efforts de l'enseignement et de la formation avec les plans et les programmes de développement, chaque personne aura une chance accrue de trouver le travail pour lequel elle est le mieux qualifiée et d'éviter une mauvaise insertion professionnelle. La façon dont on oriente de façon constructive les énergies humaines varie d'un pays à l'autre. Mais il est évident que cette évolution

ne peut être laissée au hasard dans des sociétés aussi complexes, interdépendantes et dynamiques que les sociétés d'aujourd'hui.

### **AUGMENTER LA CREAANCE ET LE PRESTIGE DE LA NATION**

Il existe sur le plan psychologique d'importantes raisons pour appeler la formation, dans son sens le plus large, la clef du développement national. Elles reflètent la différence qu'une administration composée de fonctionnaires qualifiés imprime à l'image qu'on se fait d'une nation, tant dans le pays qu'à l'étranger. Aujourd'hui, dans la plupart des pays, c'est dans l'administration ou les services gouvernementaux que se trouve cette force qui a eu l'initiative du développement national et le dirige. Ce n'est que lorsque les individus qui jouent un rôle de premier plan dans le développement national tiennent efficacement leur rôle, et sont bien secondés par leurs subalternes, que l'administration et le pays obtiennent la confiance et le respect nécessaires pour susciter la coopération du pays tout entier dans la réalisation de ces objectifs que le peuple attend du gouvernement.

Un sentiment justifié de compétence parmi les dirigeants politiques et administratifs d'une nation est nécessaire, non seulement pour susciter cette confiance à l'échelon national, mais aussi pour permettre au pays de coopérer aux affaires internationales. Les dirigeants politiques d'un pays sont rarement enclins à admettre leur propre incompétence. Pourtant, les exigences envers les gouvernements actuels sont si nombreuses et si grandes que peu de gouvernements — et peut-être même aucun — ou leurs fonctionnaires, sont pleinement compétents pour assumer leurs responsabilités.

Des incompétences qui ne peuvent être admises et dont on ne peut rapidement venir à bout, sont souvent dissimulées ou font l'objet d'une explication qui se veut rationnelle... Des sentiments refoulés d'incompétence peuvent exploser sous forme de nationalisme belliqueux ou d'idéologies politiques agressives qui ont besoin d'un bouc émissaire ou d'un substitut pour l'échec réel des réalisations politiques ou administratives. La « rationalisation » des insuffisances nationales prend souvent la forme d'une attaque politique sur les forces ou les facteurs qui ont soi-disant — et peut-être en fait — quelque responsabilité dans le retard du développement national. Mais des explosions émotionnelles axées vers le passé, contre des malfaiteurs nationaux ou étrangers, n'apportent pas de réponse valable aux problèmes nationaux qui persistent. Les chefs politiques confiants dans leur capacité d'apporter des solutions valables et largement acceptables aux problèmes de

la nation peuvent se permettre d'être plus détendus et coopérants dans leurs relations internationales.

Une capacité plus grande de coopérer librement aux affaires internationales peut être un autre résultat de la formation des employés du secteur public pour remplir leurs fonctions avec efficacité. Cette capacité accrue de coopération ne signifie pas nécessairement qu'il s'ensuivra automatiquement une coopération internationale accrue — d'autres facteurs peuvent déterminer les relations extérieures d'un pays — mais là où la capacité de coopération existe, existe la possibilité de coopérer. Là où cette capacité fait défaut, même des intentions de coopération ne peuvent donner les résultats souhaités.

Il serait difficile de trouver une administration jouissant d'une influence et d'un prestige intérieurs comme internationaux dont les fonctionnaires seraient de façon générale tenus pour ignorants, incompetents ou corrompus. L'orgueil et l'*esprit de corps* de l'administration inspirent le respect du public pour le gouvernement et contribuent à donner une « image nationale » qui inspire confiance. Même dans ce cas, la bonne réputation d'un système administratif gouvernemental ne suffit pas à elle seule à soutenir un grand effort de développement national. Des systèmes administratifs dont la formation porte principalement sur l'idée du maintien de « l'ordre et de la loi » peuvent être insuffisants pour faire face aux exigences des programmes de développement. L'honnêteté et l'intégrité sont des qualités essentielles dans l'administration, mais elles ne suffisent pas. Le système administratif doit être en mesure d'assurer les services publics qu'exigent les besoins et les circonstances nationales. Il offre pour le moins une fondation sur laquelle on peut continuer à améliorer l'administration publique.

Un problème particulier d'adaptation de l'administration à de nouveaux besoins nationaux s'est posé dans un certain nombre de pays auparavant sous tutelle coloniale. L'autorité administrative se contentait en général de maintenir l'ordre dans le territoire dépendant et de protéger les intérêts de la puissance coloniale. Dans ces limites restreintes, l'« administration » du régime colonial peut avoir été efficace, honnête et respectée. Souvent, aux bas échelons du système administratif, le personnel était constitué par des autochtones du pays sous dépendance. Dans les cas notables de l'Inde et des Philippines, le plus grand nombre des postes, même les plus hauts, étaient tenus par des ressortissants du pays dépendant qui se sont maintenus dans ces postes une fois l'indépendance réalisée. Cependant, une conséquence fréquente du maintien de ce personnel administratif a été de perpétuer des attitudes et des habitudes de travail traditionnelles, acquises sous la tutelle coloniale, dans le nouveau gouvernement indépendant.

Des styles administratifs, introduits par les Japonais en Corée, les Hollandais en Indonésie, et les Anglais et les Français dans leurs anciennes colonies, ont été ainsi perpétués par des fonction-

naires dans les administrations qui leur ont succédé. Lorsque des attitudes et des procédures associées à ces styles administratifs sont inappropriées aux nouveaux besoins et aux nouvelles circonstances nationales le pays est handicapé. Les administrateurs de ces pays les « plus » instruits et ayant reçu la formation la plus complète sont parfois ceux qui sont le plus mal préparés pour assumer les tâches de développement du nouveau régime.

Il peut ne pas être possible d'arriver à changer fondamentalement les fonctionnaires qui ont acquis des habitudes de travail sous la tutelle coloniale. Il serait malheureux cependant, que les attitudes et les valeurs rétrogrades de ces fonctionnaires dominent l'instruction et la formation des nouvelles recrues administratives. C'est ce qui s'est passé dans un certain nombre de pays avec cette conséquence malheureuse que le système administratif ne sert pas, et ne peut pas servir, les nouveaux espoirs et les nouvelles aspirations qui se sont éveillés dans la nation. Cela a engendré le cynisme populaire et le mécontentement politique. L'enseignement et la formation n'ont pas subi de réforme pour faire face aux besoins nationaux et la clef qu'ils donnent n'ouvre pas la porte du développement national.

## **RESUME**

La formation de la main-d'œuvre d'un pays a été ici décrite comme la clef du développement national. Cette formation, largement définie, est un élargissement de l'effort fondamental d'enseignement de la nation et elle est nécessairement prise en charge ou dirigée par le gouvernement. D'autres institutions peuvent contribuer à cet effort, mais dans la plupart des sociétés d'aujourd'hui on fait appel à l'administration pour mobiliser les ressources humaines et matérielles du pays pour s'attaquer aux problèmes nationaux complexes, interdépendants, et changeant rapidement.

La formation est donc présentée comme une partie intégrante de l'administration du gouvernement moderne, elle ne se limite pas aux fonctions administratives mais couvre toutes les catégories d'enseignements organisés destinés à accroître les ressources humaines et la productivité. En particulier dans les pays subissant de grands changements sociaux, économiques, politiques ou culturels, une formation détaillée et complète pour réaliser les buts et les objectifs nationaux doit nécessairement accompagner l'action administrative. Des changements dans une société exigent que changent les croyances et le comportement des individus. Ainsi, la promotion d'individus ayant les aptitudes, les connaissances et la compétence nécessaires pour atteindre les buts nationaux, est essentielle pour tout effort sérieux de développement national.

## II

### LE FACTEUR FORMATION DANS L'ADMINISTRATION

L'administration est un processus de groupe qui implique la coopération à tous les niveaux de l'organisation. De hautes compétences dans le petit groupe des hauts fonctionnaires sont nécessaires pour organiser et diriger efficacement les activités administratives, mais elles ne suffisent pas en soi à assurer une administration efficace. Lorsqu'un manque de compétence existe aux niveaux inférieurs de l'organisation, un fardeau décourageant de surcroît de travail et de frustration retombe sur les épaules des fonctionnaires d'autorité des échelons supérieurs. En fin de compte, à moins que le rendement puisse être matériellement amélioré aux échelons inférieurs, les réalisations aux échelons supérieurs resteront inefficaces et une grande partie de la formation portant sur ce niveau sera perdue.

Un élément important pour l'efficacité de l'organisation est donc la formation d'individus capables, à tous les échelons, d'exécuter les différentes tâches qu'implique l'administration. Des chapitres subséquents du présent ouvrage illustrent de quelles façons la formation contribue à cet accroissement des ressources humaines. Le but de ce chapitre est d'examiner de plus près les raisons pour lesquelles la formation doit être considérée comme une partie intégrante du processus administratif.

#### LA FORMATION ASPECT DE L'INSTRUCTION

Avant d'examiner pourquoi l'administration implique nécessairement la formation en son sens le plus large, il serait utile de voir en détail ce que sous-entend ce mot de « formation ». Comme bien des mots, l'expression « formation » a de nombreuses significations. Il est clair que la formation est un aspect de l'étude. La définition la plus générale de la formation serait peut-être qu'elle

est une forme d'expérience organisée. Mais cette définition même peut s'avérer trop étroite car la formation, au sens d'une expérience influant sur le comportement, peut avoir lieu sans intention ou but. Dans tous les aspects de la vie, y compris dans l'administration, la formation est une réponse à l'expérience; elle est donc le résultat d'une expérience qui vous apprend quelque chose. Sans cette aptitude à apprendre par expérience, à se discipliner, à se « former » à répondre de façon prévisible à des événements qui se répètent, l'organisation sociale et même la survie de la race humaine seraient très peu probable.

### **FORMATION ORGANISEE OU ACCIDENTELLE**

Cette définition rudimentaire est utile pour expliquer dans quel sens fondamental la formation est un aspect de l'étude. Toute étude qui établit une forme de comportement est une formation. En conséquence, si ce que les individus apprennent par expérience dans une organisation modifie leur comportement, cela doit être considéré comme une formation. La formation administrative ou technique, au sens officiel du mot, est essentiellement organisée et orientée, mais dans toute organisation la formation s'effectue toujours de façon erratique, non officielle et non voulue.

La formation qui n'est pas concertée et ne répond pas à des buts sera accidentelle ou incidentelle. L'auto-formation des individus sur la base de leur appréciation individuelle des expériences vécues peut être aussi préjudiciable que bénéfique quant aux buts et aux objectifs de l'organisation. Les organismes administratifs ne sont donc pas totalement libres pour déterminer quel genre de formation leurs agents reçoivent. Les administrateurs en chef doivent tenir compte du fait qu'une formation non organisée a inévitablement lieu. L'administration décidera donc surtout des types de formation organisée qui seront fournis.

La nature et la portée de cet « apprentissage » administratif non officiel peut, cependant, être influencé par l'efficacité avec laquelle l'organisation est administrée et par la façon dont est fournie une formation administrative organisée et orientée. Les politiques et le fonctionnement de l'organisation devraient être conformes au contenu des programmes de formation. Des écarts marqués entre la formation et les pratiques administratives engendrent l'apathie et le cynisme chez ceux qui sont touchés.

Les facteurs qui déterminent le caractère d'une formation orientée et organisée sont les suivants : *Primo*, l'objectif à atteindre par la formation. *Secundo*, le caractère ou la compétence des personnes à former, et *tertio* (l'élément résultant de l'analyse des

deux facteurs précédents), les méthodes de formation qui devront être utilisées.

La mesure dans laquelle les programmes de formation orientée et organisée peuvent être rendus officiels et rattachés à des politiques et à des objectifs déterminés de l'organisation est très variable.

Ainsi, les programmes de formation peuvent être très charpentés ou quasi structurés. Ils peuvent être méthodiques ou établis de façon si vague qu'on peut les qualifier de faits au hasard. Ils peuvent être étroitement centrés sur l'emploi ou avoir une simple relation avec l'emploi. Ils peuvent insister sur la formation autodidacte de l'individu ou sur la promotion au sein de l'organisation. Enfin, la formation peut prendre place en cours d'emploi ou hors d'emploi. Dans ce dernier cas la formation peut être directement fournie par l'administration pour permettre aux fonctionnaires d'améliorer leurs compétences ou leur statut dans les services publics, ou être simplement approuvée par l'administration pour les employés qui la choisissent de leur propre initiative.

### **L'APPRENTISSAGE DU COMPORTEMENT ADMINISTRATIF**

Il existe bien des façons différentes d'apprendre à vivre et à travailler au sein des organisations. Les processus d'organisation administrative ont bien des aspects et, compter sur une seule méthode de formation pour obtenir des compétences administratives peut donc s'avérer décevant. Il n'y a pas de réponse toute faite à la question : comment les individus apprennent-ils à accomplir des tâches administratives et à travailler avec d'autres dans les rapports créés par l'administration? Quelle que soit la façon dont ils apprennent, ils l'apprennent par expérience. De même que pour tout *art d'ordre pratique* le comportement administratif s'acquiert en fin de compte par la pratique. Les livres et les cours peuvent être instructifs, en particulier pour ceux qui ont l'expérience de l'administration et tout particulièrement lorsqu'ils se rapportent à des problèmes d'ordre pratique.

L'apprentissage administratif est un processus de groupe. Depuis leur plus tendre enfance les individus apprennent à travailler ensemble par le processus normal de l'association. Ils apprennent par leurs contacts avec autrui et par les réactions et les exemples des autres. Apprendre à vivre en société est le premier pas manifeste vers l'apprentissage du travail administratif. Mais les organisations administratives imposent sur la conduite des contraintes qui ne peuvent être totalement apprises par la vie en famille, la participation à des organisations sociales ou à des sports d'équipe. Les complexités de l'administration et les néces-

sités particulières des différentes organisations administratives exigent une formation plus soigneusement organisée que ne le fournit l'expérience fortuite.

La formation pour l'administration est un enseignement pour adultes. Il ne comporte pas en général de rapports de maître à élève aussi clairement définis que dans l'enseignement fourni aux personnes ayant moins de maturité. Normalement, les adultes sont réticents à ce que d'autres leur « enseignent » quelque chose, sauf si les motifs pour apprendre sont très puissants et le prestige de l'« enseignant » très grand. On a tendance à lier l'idée d'un enseignement officiel à la jeunesse et à l'inexpérience. Retourner dans des salles de classe apparaît comme indigne à de nombreux adultes pleins d'expérience. Mais si ce point de vue n'est pas compatible avec les besoins de la société ou des individus et est contraire à ce que nous savons de l'enseignement, ce préjugé est cependant largement répandu et il faut en tenir compte lors de l'élaboration des programmes de formation.

La formation la plus efficace en matière d'administration n'est pas toujours considérée comme une formation. Elle peut se faire sur les lieux mêmes des opérations administratives et être si totalement intégrée à ces travaux que les participants ont rarement conscience que la formation en est l'objectif, ou est, en fait, en train de s'effectuer. Lorsque la formation se présente comme partie du travail, des motivations comme l'avancement personnel, la meilleure réalisation du travail ou l'amélioration personnelle sont plus facilement suscitées et stimulent une participation totale et volontaire.

### **UNE ADMINISTRATION EFFICACE NECESSITE UNE FORMATION EFFICACE**

La formation est liée pour deux raisons importantes à la marche de l'administration : *Primo*, elle est nécessaire pour favoriser la réalisation des buts spécifiques pour lesquels existe l'organisation; *secundo*, elle est nécessaire pour accroître et maintenir l'efficacité administrative sans se préoccuper des buts de l'organisation.

#### **Faire connaître les objectifs de l'organisation**

Les activités administratives impliquent toujours la formation. Ainsi, les objectifs d'un organisme ne peuvent être poursuivis à moins que les individus qui fournissent le travail ne les comprennent, ou du moins comprennent les aspects de ces objectifs

administratifs nécessaires à l'exercice de leurs propres fonctions. De ce fait, une fonction nécessaire de l'administration est de veiller à ce que ses employés sachent ce qu'ils ont à faire, et comment ils doivent le faire conformément au but administratif. Ce genre d'action administrative se fait dans l'orientation ou l'endoctrinement des nouveaux employés et se poursuit dans les instructions quotidiennes. Son succès nécessite des relations efficaces entre les intéressés. Les relations administratives constituent une forme de formation continue qui implique tous les niveaux de l'administration. C'est le chef de l'organisation qui doit être l'éducateur principal.

Une partie importante de la formation administrative consiste à aider les membres de l'organisation à se sentir engagés dans son fonctionnement et à porter un intérêt personnel à la réalisation des buts administratifs. Proches de cela sont les efforts administratifs pour stimuler les membres de l'organisation, tant sur le plan individuel que sur celui des groupes de travail, à fournir le meilleur rendement possible. Ceci comprend le fait de montrer à l'employé pourquoi et comment il a de l'importance dans l'organisation, et de démontrer les avantages d'un travail efficace et les conséquences peu souhaitables de l'échec.

Les chances d'atteindre les buts administratifs sont accrues lorsque ceux qui sont responsables de leur exécution comprennent aussi clairement que possible la nature des problèmes auxquels on se heurtera vraisemblablement. Grâce à la formation, les agents d'une organisation peuvent être équipés pour comprendre ces problèmes avant d'avoir à les affronter, ils peuvent connaître d'autres méthodes pour venir à bout de ces problèmes; et ils peuvent être informés de la façon et du moment où ils peuvent s'attendre à recevoir une aide des échelons administratifs supérieurs. L'assurance qui résulte de cet état de préparation au travail peut accroître largement une action compétente et efficace à tous les niveaux de l'organisation.

Les techniques de conférences et de réunions du personnel sont des méthodes courantes pour remplir ces fonctions qui servent autant à la formation qu'à l'administration. L'une des éventualités les plus nocives dans une organisation est un changement dans la politique suivie, ou dans l'ordre d'importance accordé à une question, qui n'est pas suffisamment indiqué aux personnes intéressées. Des réprimandes pour cause d'erreurs sont de piètres substituts à une action en temps voulu pour s'assurer que la politique de l'agence est bien comprise. Lors de l'application de politiques complexes ou difficiles, une mise au courant efficace exige toujours certains éléments de formation organisée. La simple diffusion d'instructions relatives à cette politique, d'ordres ou de manuels, n'assure pas que les gens se conformeront ou pourront se conformer aux intentions de l'administration.

Mesurer les progrès des organismes vers la réalisation de

l'objectif et examiner l'efficacité de ce travail exige une formation. Evaluer une tâche effectuée exige une formation pour rassembler et classer systématiquement et précisément les données. L'expérience a démontré les risques courus lorsqu'on n'arrivait pas à apprendre à des individus à coopérer aux méthodes d'évaluation du rendement. A moins que des mesures préventives n'aient été prises, il est probable que dans la plupart des organisations le personnel subalterne oubliera systématiquement de communiquer des informations dont ont besoin leurs supérieurs administratifs pour évaluer avec précision le rendement de l'organisation. Pis encore, des fonctionnaires supérieurs peuvent être délibérément trompés en ce qui concerne les activités et les réalisations de l'organisme. La formation n'est pas le seul remède à cette façon incomplète ou déformée de rapporter les faits, mais elle peut aider à la réduire.

La formation peut conduire à de nouvelles façons d'atteindre les objectifs administratifs par une conception des affaires publiques orientée vers les problèmes. Du fait que les politiques suivies, les programmes et les problèmes d'une organisation sont mieux compris, grâce à la formation, les possibilités de trouver des moyens d'améliorer la marche d'une organisation sont évidemment accrues. Il y a des cas où le personnel d'un organisme doit être entraîné à se conformer sans discussion aux directives et aux règlements officiels, mais la plupart des formations ne doivent pas être de cette nature. La raison évidente de cela est que l'administration est une méthode de venir à bout de l'imprévisible. Si le comportement humain était aussi prévisible que les réactions, apparemment automatiques des flux sociaux, la société humaine pourrait s'organiser et coordonner ses efforts sans avoir recours à l'action de l'administration.

Mais en fait, l'adaptabilité et le choix conscient caractérisent le comportement humain, et la formation qui augmente les possibilités de faire face avec succès à des situations nouvelles a une valeur de survie plus haute que la formation qui ne prévoit pas suffisamment cette adaptation aux circonstances.

### **Augmenter l'efficacité de l'organisation par la formation**

Outre que la formation est un moyen d'atteindre les buts que se fixe l'administration, il existe une autre raison importante pour laquelle la formation est une partie du processus administratif : la formation est nécessaire pour mettre au point et maintenir l'efficacité interne d'une organisation en dehors de ses buts ou de ses objectifs, elle constitue un élément indispensable de la coordination administrative. Une organisation ne peut avoir plus d'effi-

cience que les hommes et les femmes qui constituent son personnel et maintenir un haut rendement de cette main-d'œuvre est une tâche maîtresse de l'administration. Toute organisation, aussi bien montée soit-elle à un moment donné en personnel, doit compter avec l'usure de ses ressources humaines. Un âge plus avancé, le déclin de la santé, un conflit au sein de l'organisation, la perte d'intérêt dans son travail comptent au nombre des facteurs qui affaiblissent graduellement l'efficacité de l'organisation à moins de remédier à cet état de fait par des mesures appropriées.

La formation est une des mesures les plus pratiques dont on dispose pour parer aux changements inévitables des capacités de l'homme. Un individu n'est pas apte à accomplir les mêmes tâches à toutes les étapes de son cycle de vie. Il serait donc irrationnel et ruineux que de maintenir indéfiniment les gens dans les mêmes emplois sans tenir compte de leurs capacités, et ce serait également une fausse politique que de leur retirer leur emploi pour incapacité ou inutilité sans envisager de quelles autres façons ils pourraient être utiles à l'administration. Il est donc nécessaire d'établir un programme d'évolution des carrières pour utiliser au mieux les ressources humaines dont on dispose. Des programmes bien conçus d'évolution des carrières coordonnent le choix de l'employé, son affectation, l'évolution de son travail, et son transfert suivant ses aptitudes et les besoins de l'administration, et des programmes de ce genre impliquent nécessairement une formation à de nombreux stades. Il est sans doute vrai que la plupart des organisations pourraient améliorer considérablement le rendement de leurs employés et seraient plus efficaces, sans augmenter pour autant le nombre de leurs effectifs, si on établissait un programme bien conçu d'évolution des carrières renforcé à bon escient par une formation efficace.

La formation peut, entre autres, améliorer le rendement de l'employé, en l'aidant à concilier ses mobiles personnels avec l'objectif de l'organisation. Le but de cet effort est d'établir un *esprit de corps* à tous les échelons de l'administration. Il est bien évident que tous les mobiles personnels et toutes les considérations ne peuvent être harmonisés avec l'objectif de l'organisation, mais grâce à une formation axée vers l'objectif administratif plus que vers la conformité aux règlements il peut être possible, non seulement de faire mieux comprendre et accepter les besoins de l'organisation à ses employés, mais aussi de trouver les moyens d'harmoniser les besoins et les objectifs de ces mêmes employés avec ceux de l'organisation. Une formation plus axée vers les réalisations que vers la conformité aux règlements, peut mettre en lumière les difficultés qui ont amené certains employés à être irrités par certaines politiques suivies ou certains règlements. Une fois la difficulté mise en lumière, on peut concilier les objectifs du personnel et de l'administration par une nouvelle façon d'envisager les problèmes.

Une formation destinée à maintenir et à mettre au point une efficacité administrative doit nécessairement être axée vers un but et ouverte à toutes les impulsions et les critiques fécondes de ceux qui y participent. Le fait de laisser aux gens qui participent à la formation la latitude d'exprimer leurs idées aide autant l'individu que les services publics. La formation peut aussi bien perpétuer l'inefficacité et les erreurs que conduire à leur correction et elle doit donc rester ouverte à la critique et aux suggestions.

Des difficultés administratives qui découlent d'une structure ou de règlements défectueux ont été mis en lumière au cours de programmes de formation. Un type de formation de personnel qui est centré exclusivement sur les règlements et uniquement sur le principe d'une communication unilatérale des fonctionnaires d'autorité aux cadres subalternes, n'est pas susceptible de conduire à la découverte et à la correction des imperfections de l'organisation. Ce genre de formation, non seulement n'arrivera pas à corriger ces défauts mais peut tendre à perpétuer des modes défavorables de comportement administratif.

Si le développement national est un objectif du Gouvernement, l'administration de ce gouvernement doit donc nécessairement avoir l'esprit de développement. Elle peut difficilement favoriser le développement national par des moyens essentiellement statiques et auto-exécutaires. Une façon dynamique d'aborder en hauts lieux les problèmes du pays est l'âme d'une administration de développement. Il est difficile de s'imaginer comment une administration pourrait être axée vers le développement si elle n'avait pas un esprit de gestion, et elle pourrait difficilement avoir l'un de ces deux traits, à moins d'avoir aussi l'esprit de formation. L'action d'une administration dynamique part du postulat que l'homme n'est pas un produit fixe et définitif, mais subit inévitablement des changements, et que la nature et la direction de ces changements peuvent être en partie influencées par une action appropriée, en particulier par la formation.

### **RATTACHER LA FORMATION SPECIALISEE AUX BUTS GENERAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Nous avons établi une distinction entre la formation pour des fonctions administratives et la formation professionnelle d'une portée beaucoup plus large pour des activités administrées par le Gouvernement. L'amélioration de l'administration publique par la formation exige que des résultats soient atteints sur ces deux plans. Les paragraphes ci-après vont établir les principes catégories de formation professionnelle et montrer comment elles se rattachent aux buts plus généraux de l'administration.

### **Compétences du personnel d'exécution**

De loin, le plus grand nombre de travailleurs sous les ordres du Gouvernement est employé dans des postes soit de bureau, soit « Col bleu ». La première catégorie comprend des occupations aussi variées que celles de dactylo, sténographe, de préposé aux machines de bureau, d'archiviste, de comptable. La seconde catégorie comprend les personnes remplissant des fonctions manuelles, de surveillance, de protection, y compris les employés des travaux publics, les vendeurs expérimentés, les ouvriers travaillant à la production dans les usines nationalisées, et les corps en uniforme comme les gardiens de la paix, les pompiers, les géôliers et les infirmiers.

Dans ces catégories d'emploi, la formation a pour objet, pour une large part, d'augmenter l'habileté dans le domaine pratique. Elle tend donc ainsi à être manuelle et à porter sur des méthodes. Il existe des éléments de relations entre individus et de comportement administratif qui sont communs à tous ces emplois et influent sur l'aspect technique de ces métiers. Les facteurs interpersonnels et administratifs sont d'importants facteurs déterminants du rendement, de la précision et de la rapidité du travail ainsi que de la coopération. La formation destinée à apporter des améliorations dans l'administration doit donc trouver les moyens de relier la formation des employés d'exécution aux besoins et aux objectifs plus généraux de l'administration. On peut y parvenir par une formation destinée à apprendre à l'employé de quelle façon son travail se rattache à celui des autres au sein de l'organisation, par une formation technique, et, en partie, par un genre spécial de formation destiné spécifiquement à coordonner les activités d'exécution et la politique suivie par l'administration. Le concept administratif en tant que travail comprenant la coopération de tous les membres d'une organisation, doit servir de base à toute formation de personnel si celle-ci veut être conforme aux besoins et aux buts administratifs.

### **Compétences techniques, scientifiques et professionnelles**

Dans les groupes techniques, scientifiques ou de professions libérales, il existe des éléments de pratique et de tradition qui posent des problèmes spéciaux pour la formation. Un problème commun à beaucoup de personnes dans ces groupes professionnels est de savoir comment concilier les valeurs, la discipline, et le jugement de la profession, avec les exigences administratives. Ainsi dans l'administration des laboratoires de recherches, les exigences de l'administration et la tradition de la recherche scientifique peuvent parfois entrer en conflit. Dans l'exercice d'une

profession juridique, médicale ou sociale, les normes et l'éthique peuvent parfois entrer en conflit avec les politiques suivies par l'organisation. Le seul problème le plus important du point de vue administratif est peut-être d'inculquer à ces groupes professionnels un sentiment d'identification avec l'organisation au moins aussi fort que leurs identifications avec leur profession. La formation peut aider à dégager et à résoudre beaucoup de ces problèmes de loyauté incompatibles auxquels se heurtent parfois ces groupes.

Des personnes ayant une forte orientation technique ou dans les professions libérales deviennent souvent des directeurs administratifs de services techniques, scientifiques ou en rapport avec les professions libérales. Ces personnes sont souvent les mieux qualifiées pour comprendre les exigences particulières de ces services et pour obtenir de leur personnel technique la coopération la plus complète. Mais l'enseignement qu'ils ont reçu et leur expérience du métier les préparent rarement à assurer des postes de directeurs ou des responsabilités administratives élevées. Une des tâches principales de la formation pour l'administration est de trouver comment il est possible de transformer des personnes ayant un gros bagage intellectuel et sûres d'elles-mêmes, venant de milieux ayant de fortes traditions de conduite professionnelle, en membres efficaces d'organisations complexes et hétérogènes. Il existe certes, dans les traditions de beaucoup de ces professions, des éléments, en particulier des traditions de service, qui renforcent les besoins des organisations et des administrations. Néanmoins, la conciliation des valeurs professionnelles et administratives reste une tâche principale sur le plan du développement des ressources humaines.

### **Compétences des directeurs et chefs de services**

Les compétences de direction largement définies comprennent un nombre d'activités distinctes bien qu'apparentées. Ces différentes activités comprennent la direction, la coordination, et l'inspection du travail des autres. Une des fonctions de la direction est de maintenir un réseau d'information entre la tête de l'administration et toute la structure de l'administration ou de l'organisation. Cette fonction d'information ne répond à son but que si elle se traduit par la compréhension recherchée entre les individus. Savoir établir des relations humaines est donc aussi important pour diriger, que des aptitudes plus techniques de planification, d'attribution et de direction. Ces aptitudes sont toutes essentielles pour réaliser les objectifs de l'organisation.

Du fait que les fonctions de direction sont mieux comprises, il devient évident que la formation à ces postes de direction doit être envisagée de deux façons bien distinctes : *La première* est axée sur l'individu qui, par ses fonctions de direction et de coordi-

nation, est identifié comme directeur ou chef de service. *La seconde* est axée sur l'unité d'exécution ou de travail, sur les individus qui œuvrent ensemble sous l'autorité de cette direction. Les aptitudes de direction et de gestion d'un service comprennent donc des dons pour diriger et former les individus à établir des relations de travail. Le directeur, qui, du fait de sa position, est le premier objectif de la formation de direction, est l'éducateur principal idéal des groupes de travail dont il est responsable. Nous constatons à nouveau ici la fonction intégrante de la formation. Une formation efficace pour l'administration doit être plus que la somme de programmes de formation sans rapports les uns avec les autres. Lier étroitement les efforts de formation à l'ensemble du travail administratif est le moyen grâce auquel on obtient une efficacité maximum en matière de formation.

### **Hautes fonctions administratives**

Les compétences nécessaires pour remplir de hautes fonctions administratives diffèrent sur certains points de toutes celles qui sont nécessaires dans l'organisation humaine. Elles se différencient des aptitudes de direction avec lesquelles elles sont souvent confondues. Cette confusion provient le plus souvent du fait qu'on trouvera assumées par le même individu ou au même poste des responsabilités de direction et des responsabilités afférentes aux hauts postes administratifs. Il est possible, du fait des progrès des connaissances relatives au travail administratif et à l'efficacité de la direction, que ces deux aspects du comportement administratif se dégageront mieux à l'avenir, en théorie comme en pratique, qu'ils ne le font aujourd'hui.

Les traits qui distinguent l'administration à l'échelon supérieur de la direction sont principalement au nombre de trois : *primo*, à de hauts postes administratifs le travail s'effectue plus avec des personnes d'un rang aussi élevé qu'avec des subalternes, comme il en est le cas dans un travail de direction; *secundo*, à la différence d'un poste de direction, la plupart du travail s'effectue avec des gens extérieurs à la structure officielle de l'administration; et, *tertio*, les très hauts fonctionnaires s'occupent plus de l'élaboration des politiques à suivre que les directeurs qui s'occupent bien plus de la mise en œuvre desdites politiques.

La formation pour des postes administratifs élevés doit être dans une large mesure autodidacte. Le type de formation le plus approprié pour les très hautes responsabilités administratives est encore celle donnée dans les programmes de promotion des cadres subalternes et dans les écoles des cadres administratifs. En ce cas, la « formation » est axée sur le développement de la science du gouvernement. Des individus accèdent à ces postes administratifs les plus élevés à la suite d'un concours fortuit d'événements et de

personnalité. La formation seule ne permettra pas à des individus d'arriver à ces postes, mais elle peut augmenter la qualité et l'efficacité de ceux qui y accèdent.

Dans l'administration, ce haut niveau de responsabilité est atteint, à la fois par l'avancement au sein du système administratif et par des nominations politiques. La préparation de ces cadres politiques pour assumer des tâches administratives pose un problème particulier sur le plan de la formation. Les qualités qui amènent le succès et l'occasion sur le plan politique ne sont pas nécessairement celles que nécessitent les hauts postes de l'administration. Peu de pays ont des institutions permettant d'orienter rapidement vers leurs responsabilités administratives les membres de l'exécutif politique nouvellement nommés. Lorsque l'occupation d'un poste est brève et que l'instabilité politique rend la carrière incertaine, ni les personnalités politiques, ni les fonctionnaires de carrière ne seront susceptibles de trouver des motifs personnels pour améliorer les relations. La personne de l'exécutif politique est bien trop occupée à s'efforcer de garder son poste pour trouver le temps d'apprendre comment mieux remplir ses tâches. Pour ces raisons et pour bien d'autres, la formation administrative des membres politiques de la direction est l'un des principaux domaines sous-développés de la formation administrative. En particulier dans les Etats qui ont récemment accédé à l'indépendance, c'est un domaine dans lequel un investissement en formation pourrait rapporter les plus grands bénéfices. L'administration de Singapour a, par exemple, organisé des cours à l'intention des hommes politiques et des fonctionnaires d'autorité dans le but d'améliorer une meilleure compréhension de leurs relations et de leurs responsabilités mutuelles.

## **RESUME**

La formation est un genre particulier d'apprentissage par expérience! Le terme « formation » représente les différentes façons dont les individus apprennent à réagir à des types particuliers d'expériences. Les individus se forment eux-mêmes dans une certaine mesure tout comme ils sont formés par les autres. Dans les organisations, la formation personnelle et la formation accidentelle et non officielle peuvent facilement provoquer des états d'esprit et des habitudes aussi défavorables que favorables à l'organisation.

Dans des organisations humaines nécessitant une coopération voulue et la coordination des efforts, la formation destinée à permettre d'accomplir les tâches d'une façon conforme aux objectifs de l'organisation devient une responsabilité de l'administration à laquelle elle ne peut échapper. Des aspects spécialisés de la for-

mation peuvent être confiés à des spécialistes, mais la responsabilité de l'établissement des buts et du caractère de la formation et le fait de s'assurer qu'elle est bien conforme aux objectifs administratifs augmente au fur et à mesure qu'augmentent les responsabilités administratives des membres de l'administration.

Une administration efficace exige une formation efficace axée vers les buts administratifs du fait des méfaits que peut provoquer une formation mal dirigée et des dégâts qui peuvent s'ensuivre lorsque les individus doivent assurer eux-mêmes leur formation, sans directive ni appui officiels. Il est important que, même à des niveaux plus bas, la formation soit axée vers les buts, afin que le but final de la formation soit bien gardé en vue. Même dans les cas où il est nécessaire de se conformer aux règlements il est souhaitable d'éviter d'implanter dans une organisation des réactions rigides et automatiques dans une mesure qui la rendrait incapable de s'adapter rapidement à des circonstances différentes.

### **III**

## **DETERMINER LES BESOINS EN MATIERE DE FORMATION**

La base d'un programme efficace de formation est l'évaluation précise des besoins et des ressources en personnel. Cette estimation devrait, bien sûr, tenir compte des circonstances et des exigences ultérieures autant que celles du moment, et elle devrait être faite de façon continue ou prévoir, à intervalles relativement courts, de nouvelles estimations et analyses. Aucune estimation des besoins de la formation ne peut être indéfiniment valable. Aussi précise soit-elle initialement, elle doit être adaptée pour correspondre aux changements qui se produisent dans la société, l'administration et l'enseignement.

### **ESTIMATION DES BESOINS EN MATIERE DE FORMATION ET DES FRAIS Y AFFECTANT**

C'est en les évaluant dans une étude globale de la main-d'œuvre et des ressources en personnel qu'on découvrira le mieux les besoins en matière de formation. Dans le cadre de cette étude on pourra rattacher plus directement la formation aux besoins réels et naissants de l'administration publique que si l'on procédait séparément à cette estimation de la formation. Mais les études de personnel et les plans de formation ne sont des guides valables vers une administration meilleure que lorsqu'ils traitent des situations administratives réelles. C'est seulement en analysant les ressources en personnel de l'administration par rapport à ses tâches qu'on découvre les besoins réels en matière de formation, qu'on peut établir des priorités, et que la formation peut être rattachée à d'autres opérations administratives, comme le choix du personnel, l'évaluation des rendements, l'inventaire des compétences, et les relations entre employés.

### **Déterminer les besoins en matière de formation**

Les besoins et les coûts en matière de formation sont donc mieux évalués s'ils sont considérés dans le cadre plus vaste d'une estimation générale des besoins de l'administration en personnel, estimation faite de façon continue. Cette étude globale du personnel est le plus logiquement faite par un organisme gouvernemental permanent, structurellement établi près du bureau du Chef de l'exécutif. Que cette estimation en matière de formation soit effectuée par un organisme central chargé de la planification du personnel ou du budget, compte moins que le fait qu'il est situé près du foyer du pouvoir administratif et peut avoir des vues d'ensemble de toute la structure de l'administration.

Une autre raison qui joue en faveur de ce rattachement étroit dans l'évaluation des besoins en matière de formation aux opérations normales de l'administration, est la nécessité d'obtenir, à tous les échelons de l'administration, l'appui nécessaire pour atteindre les objectifs de l'étude. Au niveau des fonctionnaires et parmi les employés en général on doit comprendre les buts de l'étude ou les bénéfices escomptés. Cette bonne compréhension est nécessaire pour obtenir la coopération de l'organisme lorsqu'on rassemble les renseignements servant de base à l'étude. Si cette compréhension fait défaut, l'indifférence ou la méfiance généreront vraisemblablement le travail d'enquête.

Une relation étroite entre l'enquête et les opérations administratives est également nécessaire pour trouver les meilleurs moyens pour classer et vérifier les données de l'enquête et pour choisir les meilleures façons de traiter et d'interpréter les renseignements. Les données recueillies dans une étude du personnel, y compris celles qui se rapportent à la formation, ne peuvent être vérifiées qu'en se référant constamment aux circonstances administratives réelles. Afin d'établir les questionnaires de l'enquête, d'organiser des interviews, d'obtenir les documents nécessaires, il faut s'assurer la coopération des hauts fonctionnaires comme celle des simples employés. Lorsqu'on effectue l'enquête cette coopération est évidemment nécessaire. Cette coopération sera plus facilement apportée, si les gens sur qui portent cette enquête comprennent pourquoi elle les concerne, et, qu'ils servent leurs intérêts en coopérant à sa réalisation.

La raison la plus importante pour lier l'évaluation des besoins en matière de formation à la marche administrative réelle est peut-être qu'on sera ainsi plus largement assuré que les résultats seront pris au sérieux. Des plans d'enquête sont incomplets s'ils ne contiennent pas de dispositions spéciales prévoyant que l'administration en tiendra compte. Savoir qu'une organisation a l'intention de se servir des résultats d'une enquête, signifie que l'étude sera prise plus au sérieux, non seulement par les gens de l'administration, mais aussi par les hauts fonctionnaires dont on

peut s'attendre à ce qu'ils portent plus d'attention à une enquête dont ils devront appliquer les résultats, qu'à une enquête qui n'est que « mise en scène administrative », qui suggère des intentions d'amélioration mais n'engage à aucune action.

### **Etudier les besoins en matière de formation**

A l'exception de cas très simples et particuliers, l'analyse des besoins en matière de formation nécessite la coopération des fonctionnaires d'autorité, du personnel et des techniciens de la formation, et peut-être d'experts autres que ceux de l'organisme gouvernemental. Une aide spécialisée peut être nécessaire dans la formation comme dans les enquêtes portant sur les besoins en matière de formation. La connaissance des méthodes de formation et la compétence pour les appliquer, peuvent être plus développées chez des spécialistes de la formation que parmi ceux qui sont tout d'abord des fonctionnaires d'autorité. Mais la responsabilité définitive pour déterminer les besoins en formation doit rester aux fonctionnaires d'autorité. Les spécialistes de la formation sont donc les assistants techniques des administrateurs, ils complètent et augmentent leur champ d'action, mais ne remplacent pas les responsabilités de formation inhérentes aux fonctions de l'administration.

Nous avons noté quelques raisons d'ordre pratique de mêler les hauts fonctionnaires aux études du personnel. L'efficacité de l'enquête dépend de la coopération des nombreux organismes et divisions que comprend une administration. Il faut assurer que tous les organismes transmettent rapidement aux centres d'études des renseignements précis. Il serait impossible d'établir un système adéquat pour obtenir, traiter et vérifier les renseignements de l'enquête sans l'appui de l'administration supérieure.

Le directeur principal devrait nominalement et dans la mesure du possible mener effectivement les travaux d'enquête. On doit pouvoir compter sur l'autorité de la direction pour exiger, si cela est nécessaire, la coopération de ceux dont dépend l'enquête. L'idéal serait que l'enquête s'intègre de telle sorte dans la structure de la marche de l'administration que cette coopération soit presque automatiquement assurée.

Une question se pose parfois : l'évaluation des besoins en matière de formation doit-elle être faite par le personnel habituel permanent ou doit-on engager des experts autres que ceux de l'organisme gouvernemental ? Bien qu'il existe quelques considérations générales sur ce point, la réponse doit dépendre des circonstances dans tout cas particulier. L'aptitude du personnel de l'organisme en matière d'enquête entre évidemment en ligne de compte ainsi que la condition et le statut de l'organisation sur laquelle portera l'enquête. La réponse générale la meilleure

est d'utiliser le personnel régulier et permanent pour les enquêtes sur le personnel. Cependant il peut être parfois souhaitable d'engager des experts extérieurs à l'organisme afin qu'ils complètent le travail des techniciens réguliers de l'enquête.

Voici quelques raisons d'employer des experts de l'extérieur :

1. Aider à organiser une enquête et aider à former une équipe chargée de l'enquête, lorsqu'il n'y a pas de personnel régulier capable de la faire.
2. Aider à analyser les difficultés d'une enquête ou d'un programme de formation qui ne donnent pas les résultats souhaités.
3. Aider à évaluer les besoins en matière de formation dans certains domaines très spécialisés, dans lesquels le personnel régulier chargé des enquêtes ou de la formation manque de connaissance et d'expérience.
4. Fournir un nouvel aspect de voir les besoins en matière de formation à l'occasion d'un grand changement dans la direction politique de l'administration.
5. Servir d'intermédiaire ou de conseiller neutre dans les situations inhabituellement délicates.

Dans tous ces cas le rôle de la personne consultée est d'aider le personnel régulier et non de se substituer à lui.

#### **Etendue et teneur des enquêtes relatives à la formation**

Chaque gouvernement ou organisme est unique en son genre; une enquête élaborée pour l'un d'entre eux ne serait pas nécessairement utile aux autres. Il existe cependant des éléments qui devraient figurer dans toute enquête sur les ressources en personnel ou les besoins de formation. Toute enquête qui a un sens doit comprendre *un exposé portant sur les normes ou les objectifs administratifs officiels*. Sans ces normes sur lesquelles baser l'évaluation ce n'est qu'une réaction purement objective que de déclarer que le rendement d'un personnel administratif est bon, mauvais ou quelconque. Il faut *décrire et analyser la situation du moment en matière de personnel*, en se basant sur un exposé des normes et des objectifs. C'est alors que se révèlent les écarts entre les normes souhaitées et les conditions réelles. *La comparaison entre les circonstances réelles et les normes de rendement exigées par les objectifs nationaux sert de base aux conclusions de l'enquête*. Ces conclusions conduisent directement aux recommandations de l'enquête.

Il n'est pas toujours nécessaire ou souhaitable que les recommandations soient incorporées dans l'enquête même. Dans certains cas il peut être judicieux que l'enquête se termine par une

liste de conclusions qui seront alors soumises à un organisme distinct chargé de leur examen. Cette disposition est particulièrement souhaitable lorsque le haut personnel administratif n'a pas suivi de très près l'enquête, dans les cas où l'enquête a été en grande partie menée par des techniciens, ou lorsque des experts venus de l'extérieur y ont largement collaboré.

Un organisme de direction et de coordination à échelon élevé, comprenant en particulier des hauts fonctionnaires au budget, au personnel, à l'éducation et des fonctionnaires de la haute Direction, est idéal dans ce cas.

Au départ, la « Commission consultative de l'Administration des Philippines, en matière de « formation sur le tas » servait à ce but : mettre au point des politiques de formation, fournir une vérification générale des programmes et soumettre des recommandations au Cabinet (1).

Conscient de la relation indissoluble qui existe entre l'amélioration de la Direction et la formation, « La Commission d'enquête et d'organisation du Gouvernement des Philippines » a recommandé que les fonctions de la Commission soient englobées dans un nouveau « Conseil de Gestion Administrative » (2). Des organismes de coordination et de révision en matière de formation ont été établis dans bien d'autres pays, en Indonésie, en Thaïlande et au Vietnam par exemple.

Les fonctions de cet organisme de révision consistent à étudier le rapport des enquêtes et à préparer des recommandations qui seront soumises aux hautes autorités compétentes qui décideront de l'action à prendre. Quel que soit le plan d'action adopté pour l'enquête il doit comprendre des dispositions nécessaires assurant que les conclusions et les recommandations seront menées à bon terme jusqu'à ce qu'on arrive à une décision ou à une action. La planification des enquêtes manque trop souvent de prévoir cette étape finale; bien des efforts laborieux n'ont abouti à rien parce qu'on n'a pu obtenir à temps un accord permettant de savoir comment et à qui les conclusions devraient être soumises, et qu'elle était la responsabilité à leur égard de l'autorité ultime qui déterminait la politique à suivre.

Les paragraphes précédents pourront être résumés dans le canevas suivant qui pourrait servir de table des matières à bien des rapports d'enquête :

- 1) Résumé des recommandations.
- 2) Déclaration relative aux buts :
  - a) objectifs recherchés par l'enquête;
  - b) normes servant à évaluer la réalisation des objectifs;

---

(1) Edwin O. STENE & Cie : *Public Administration in the Philippines* (L'Administration publique aux Philippines), (Manille : Institut d'Administration publique, Université des Philippines, 1955) p. 1550.

(2) Voir *Philippines Journal of Public Administration*, II (Oct. 1958) p. 317.

- c) dispositions relatives à la réalisation de l'enquête;
  - d) méthodes qui serviront à évaluer et à déterminer l'action à prendre selon les recommandations de l'enquête.
- 3) Analyse des ressources en personnel par rapport aux besoins établis.
  - 4) Conclusions relatives à la suffisance des ressources en personnel.
  - 5) Examen des moyens permettant d'assurer des ressources en personnel correspondant aux besoins.
  - 6) Recommandations en matière d'action.

### **Estimation des coûts afférents à la formation**

Un facteur qui ne doit pas être négligé dans une enquête sur les ressources en personnel est l'évaluation des coûts afférents à la formation. Du fait que l'élément formation de l'administration est insuffisamment compris, il existe une tendance à considérer la formation comme extérieure au fonctionnement de l'administration et comme quelque chose qui s'ajoute aux coûts normaux de l'administration. Des programmes officiels de formation sont donc les premiers éléments qui sont éliminés lors de compressions budgétaires, bien que les économies auxquelles on pense avoir abouti soient purement illusoires. Ainsi qu'il a été noté au cours du chapitre précédent la formation s'effectue, qu'elle soit prévue ou non, qu'elle soit structurée pour aider les objectifs de l'organisme ou qu'elle survienne incidemment dans les couloirs et les vestiaires des bâtiments administratifs. Une formation inadéquate et non prévue peut entraîner des frais importants, mais ces frais ne peuvent malheureusement pas être facilement établis, ils n'apparaissent pas dans les budgets gouvernementaux comme éléments réductibles.

Le genre de formation qui figure dans les budgets gouvernementaux représente simplement les débours ou les coûts supplémentaires en sus de ceux que le Gouvernement assume de toute façon pour le fonctionnement de son administration. Les coûts de la formation cachée et inévitable seront vraisemblablement bien plus élevés. Ce sont les fonds facilement identifiés et destinés à la formation organisée qui peuvent être l'objet de réductions budgétaires. Mais ce sont des fonds qui financent la formation que l'administration contrôle. Grâce à ce contrôle il est possible de canaliser et de diriger une formation qui, sans cela, se réaliserait de façon non organisée, cachée, hors de la portée de l'administration responsable comme de celle des contrôleurs du budget.

Les dépenses accrues pour la formation peuvent parfois être compensées par les économies découlant du fait qu'un nombre

plus restreint d'individus accomplit plus de travail, ce qui permet donc de réduire le nombre des employés de l'administration. Mais les administrations tendront vraisemblablement plus à améliorer et à étendre leurs activités, qu'à effectuer des compressions de personnel.

Néanmoins, les économies effectuées sont réelles, et le public en bénéficie, bien qu'elles ne se présentent pas nécessairement sous la forme de réduction d'impôts. Il est évident que tous les programmes de formation ne sont pas bien conçus ou nécessitent tous les fonds que l'on demande à ce titre. Mais la conception erronée et largement répandue, selon laquelle la formation est un luxe, a vraisemblablement plus souvent pour effet d'handicaper ou même d'éliminer de bons et souhaitables programmes de formation, que de permettre la mise en œuvre de programmes peu efficaces auxquels seraient attribués des subsides non mérités.

La formation, comme toute dépense de ressources, entraîne des coûts. Mais la formation est aussi le développement de ressources, on investit dans les individus. Comme la formation augmente les ressources humaines en connaissances et en compétences, elle paie donc en retour de l'investissement. La preuve éclatante de l'amortissement de la formation par l'augmentation de l'efficacité et de l'efficacité du fonctionnement et les potentiels accrus d'une organisation gagnerait certainement des appuis pour les dépenses relatives à cette formation. Cette preuve ne pourrait cependant être obtenue que si les moyens de mesurer et d'évaluer les réalisations de la formation étaient appropriés.

Le coût de la formation n'est pas bien calculé lorsque l'on ne tient compte que des coûts officiels ou des coûts techniques facilement discernables. Il faut également estimer, même sommairement, le temps et l'argent qui sont gaspillés par cette formation non dirigée qui a lieu pendant le travail. Il est également utile de connaître la portée et le caractère d'une formation, reliée au travail ou hors du travail, car cela peut jouer dans le travail des employés de l'administration. Il est évident que de grandes difficultés se présentent si l'on veut obtenir des estimations valables et utiles de la totalité des coûts de la formation. Il n'est heureusement pas nécessaire pour le but recherché, d'avoir une exactitude absolue. Il suffit d'obtenir une évaluation approximative de l'importance relative des activités de formation par rapport à l'ensemble des opérations administratives.

Il serait commode de trouver une formule qui permette de calculer les coûts maximum de la formation en fonction de facteurs comme l'ampleur et la complexité d'une organisation. Malheureusement il est peu probable que cette formule ait une application autre que très limitée. Les facteurs qu'il faudrait faire figurer dans un calcul de ce genre, sont nombreux, divers et liés aux valeurs en cours dans une proportion qui compliquerait les calculs au-delà de ce qui est possible. Une façon plus pratique

de déterminer quels sont les coûts de la formation est, ou serait de trouver les meilleures réponses aux questions ci-après :

1. Quel est le coût moyen par employé, selon les catégories professionnelles, et établi sur la base de calculs actuariels ?
2. Quel pourcentage de ce coût évalué peut effectivement être imputé :
  - a) à la formation qui est inévitablement impliquée dans le fonctionnement de l'administration ?
  - b) dans la formation supplémentaire, comme indiqué, dont on peut établir qu'elle améliore l'efficacité du fonctionnement de l'administration ?
3. Quelles mesures quantitatives de bénéfice par rapport au coût de la formation peuvent être établies, en supposant que cette formation soit efficace ?
4. Dans quelle mesure ces estimations des bénéfices peuvent-elles être faites en valeurs monétaires ?
5. Quelles mesures de valeur peuvent être appliquées aux résultats de la formation qui ne peuvent faire l'objet de calculs monétaires ?
6. Quelle estimation peut-on faire de la différence dans l'efficacité de la marche de l'administration par rapport au caractère et à la qualité de la formation officielle donnée ?
7. Sur la base des meilleures réponses, mais inévitablement imparfaites, données aux questions précédentes, quelle est la proportion des coûts des programmes et des services particuliers de l'administration qu'il est raisonnable d'imputer à la formation ?

Des réponses satisfaisantes aux questions précédentes ne sont pas faciles à donner. Les questions indiquent que les renseignements nécessaires pour les décisions relatives aux coûts de la formation sont basés sur l'analyse de la différence réelle que fait la formation dans l'efficacité d'une organisation. Les difficultés afférentes à l'obtention de données sérieuses sur les coûts et les bénéfices réels de la formation l'emportent-elles sur les avantages gagnés par cet examen minutieux et systématique des économies de la formation ? La réponse dépend des circonstances. Les systèmes administratifs les plus développés fourniront plus facilement les données requises que les administrations nouvelles, sans expérience, ou désorganisées. Dans tous les cas, une estimation approximative des faits réels, aussi grossière soit-elle, est un meilleur guide pour agir qu'une estimation au jugé qui ne se fonde sur aucune information. En outre, le travail nécessaire pour trouver des réponses aux questions peut être instructif en révélant le caractère et la portée de la formation dans le déroulement normal de la marche de l'administration.

## **ETABLIR DES PRIORITES EN MATIERE DE FORMATION**

Nous avons vu dans les chapitres précédents que les objectifs de la formation ne peuvent être convenablement établis si on ne se réfère pas aux buts et aux objectifs de l'administration. Nous avons vu également que les besoins de l'administration en personnel ne pouvaient être fixés sans une étude très complète des ressources en personnel dont l'administration dispose. On ne peut répondre aux questions : « Qui doit-on former ? Quand ? Où ? Comment ? » avant d'avoir estimé les ressources en personnel et établi les priorités en matière de formation en fonction des besoins et des objectifs.

Ce n'est pas parmi les individus ou les programmes qui en manquent le plus, que la formation est la plus nécessaire. Il est concevable que la priorité en matière de formation puisse être accordée à certains organismes dont le personnel est déjà relativement bien formé. Il n'y a pas de raison valable pour prétendre qu'il devrait exister une corrélation entre les priorités en matière de formation et les déficiences en formation. Ce pourrait être réellement un mauvais calcul que de concentrer les efforts de formation sur des organismes présentant le plus mauvais rendement du personnel ou que d'essayer d'allouer les ressources destinées à la formation entre des organismes de l'administration de telle sorte qu'on aboutisse à un standing commun de fonctionnement. Bien qu'il soit désirable d'établir dans toute l'administration un certain niveau général de compétence, cela passe cependant en second car il faut tout d'abord assurer la compétence et l'efficacité dans les domaines qui affectent le plus le bien public, la stabilité du gouvernement, et le progrès des plans de développement.

Si la formation consiste à seconder l'action, les plans et les conceptions administratifs doivent être adéquats pour déterminer où et comment la formation est nécessaire et quelle formation est la plus importante. Sans la présence d'un plan de ce genre, un organisme national ou gouvernemental peut ne pas recevoir la formation qui lui est nécessaire, quand et où il en a besoin. Par exemple, dans des programmes de développement national, il faut établir une corrélation entre le déroulement de plusieurs étapes de développement envisagées et la formation du personnel destiné à appliquer une action à ces différentes étapes; le déroulement de ces étapes dépendant dans une certaine mesure du temps nécessaire pour préparer le personnel indispensable pour remplir les fonctions afférentes aux étapes successives.

Lorsqu'on établit des priorités en matière de formation, il est donc nécessaire qu'il existe une mise en place ou un enchaînement logique de la formation pour assurer que tous les aspects des programmes indépendants recevront à temps une préparation

appropriée. Pour utiliser une analogie claire et simple, il serait fou d'apprendre à des gens à conduire des tracteurs avant d'apprendre aux mécaniciens à garder ces tracteurs en état de marche. Ce serait également faire preuve de peu de perspicacité que d'installer des équipements de traitement automatique des données qui ne marcheraient pas pendant des mois parce que le temps nécessaire à la formation des personnes destinées à les utiliser a été mal calculé. De nombreux échecs, inévitables dans les programmes de développement, ont lieu parce que les fonctionnaires d'autorité n'ont pas compris leurs responsabilités pour veiller à ce que le personnel soit convenablement préparé à assurer les différentes étapes successives des opérations. De bonnes intentions ou un dur travail ne remplacent que très mal le fait d'avoir sous la main les compétences et les capacités requises, au moment et dans les lieux voulus. Une administration qui a l'esprit de gestion doit avoir également l'esprit de formation si elle veut être efficace.

Aujourd'hui, dans un grand nombre de pays, il est nécessaire que les fonctionnaires responsables veillent à ce que les efforts de formation soient conformes à la capacité du pays pour utiliser le produit de cette formation. D'importants facteurs nécessaires pour *mettre en pratique* les résultats de la formation sont trop souvent négligés lorsqu'on établit les priorités en matière de formation. Le nombre de facteurs qui peut handicaper un travail de formation bien exécuté peut être très grand, et peut comprendre le manque de soutien financier, le manque de place ou d'équipement, le manque de réceptivité psychologique et même le manque de bonne volonté de la part des personnes formées pour accepter les postes auxquels elles ont été préparées. Ainsi, lorsqu'on établit les priorités en matière de formation, il faudrait prêter attention aux conditions et aux probabilités de réalisation satisfaisante des objectifs de la formation. En particulier dans les cas où toute forme d'instruction est une occasion appréciée et limitée, des personnes peuvent accepter les conditions auxquelles la formation est offerte afin d'obtenir cette possibilité de formation. Ultérieurement, elles peuvent chercher à éviter de remplir les conditions requises, et, dans la mesure où elles y parviennent, elles vont à l'encontre des buts de la formation. Ainsi des priorités en matière de formation devraient être établies, non seulement en fonction de la diversité des besoins impliqués, mais aussi en tenant compte des probabilités d'un résultat heureux.

## **LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT GENERAL DU PERSONNEL**

Il ressort des paragraphes précédents que la formation a plus de chance d'être efficace si elle est faite dans le cadre d'un

programme général d'évolution du personnel. Lorsque les programmes de formation sont mis au point en dehors des politiques générales de l'administration ou d'un planning général de développement, on peut négliger bien des facteurs décisifs pour le succès de cette formation. De plus, dans la tâche complexe, interdépendante de l'administration moderne, des efforts de formation sont plus efficaces lorsqu'ils s'aident les uns les autres, lorsqu'un effort de formation fait dans un domaine aide le succès de la formation donnée dans d'autres domaines. Des organismes de la même administration travaillent dans une certaine mesure à des buts opposés. Dans la mesure où ces contradictions sont accidentelles et involontaires, leur élimination améliorera vraisemblablement l'efficacité et certainement le rendement de l'administration. Etablir une corrélation étroite entre les efforts de formation est une solution pour découvrir certains des domaines dans lesquels les buts semblent s'opposer, et où des efforts de formation non harmonisés peuvent s'annuler les uns les autres, ce qui se traduit par des pertes en ressources humaines et matérielles.

Une philosophie de l'administration essentiellement créative et dynamique aura presque certainement une conception évolutive des individus. Cette philosophie de l'administration s'accorde particulièrement aux valeurs et aux implications des sociétés ouvertes et changeantes. Dans les limites imposées par le hasard et les circonstances, la condition normale d'une société ouverte est qu'un individu soit libre de développer ses aptitudes dans la plus large mesure possible. Les individus diffèrent certes, par la vitesse, les proportions et les directions dans lesquelles ils se développent. Mais les institutions des sociétés libres, si elles correspondent aux valeurs alléguées, fournissent des moyens qui permettront à cette liberté de se transformer en réalité. Ceci implique, non seulement de larges facilités sur le plan de l'enseignement dans le sens le plus général, mais aussi la possibilité de formes plus particulières d'enseignement qui comprennent la formation.

Si une société veut tirer le meilleur parti possible de ses ressources humaines, elle doit fournir des possibilités de formation qui correspondent à ce que nous savons de la croissance et du changement humain. Ceci signifie que la formation doit être reliée aux politiques de personnel basées sur la meilleure connaissance dont on dispose sur le comportement humain et le développement de l'organisation. Aucune partie d'une organisation ou de son personnel ou de ses fonctions, n'est à l'abri du changement ou du besoin de formation. Une façon globale d'envisager la question du développement des ressources en personnel d'une organisation est donc la meilleure façon d'assurer qu'aucun besoin majeur de formation de l'administration ne sera négligé.

## RESUME

Les besoins en formation d'une administration dépendent des aptitudes et des qualités personnelles requises pour exercer les activités de l'administration. L'efficacité de la formation dépend donc de la mesure dans laquelle les programmes et les règlements de l'administration ont été bien définis et éclaircis. Les besoins en formation sont établis de façon plus exacte s'ils font partie d'une enquête sur les ressources en personnel dont a besoin l'administration pour réaliser ses objectifs.

Cette étude des ressources en personnel doit être une opération continue et doit être révisée au fur et à mesure que changent les besoins et les circonstances. Des techniciens de la formation et des experts peuvent être utiles pour certains aspects de l'enquête, mais la responsabilité de son établissement et de sa direction doivent revenir à la haute administration. Il faut incorporer dans la planification d'une enquête sur le personnel des clauses qui prévoient l'examen des recommandations qui en résulteront ainsi que la mise en œuvre des actions qui s'y rapportent et que les circonstances justifieront.

Il est difficile d'estimer le coût total de la formation. Les facteurs sur lesquels doivent être basés les calculs des coûts et des bénéfices d'une formation sont divers et difficiles à déterminer. On peut cependant imaginer une série de questions de base qui guideront pour établir le budget de coût des formations, pour assurer que tous les facteurs qui devraient influencer une décision budgétaire sur la formation sont bien pris en considération.

Enfin, tout plan de formation exige qu'on établisse des priorités. Lorsque la formation se fait dans le cadre d'un plan général d'évolution du personnel, il est plus facile de déterminer quels sont ceux qui doivent recevoir une formation, quand, où, et comment. La formation n'est pas toujours la plus nécessaire là où elle semble manquer le plus. Les domaines stratégiques de l'action publique, les points ayant le plus de portée sur le grand public, et les services les plus nécessaires à la survie de la nation et au progrès des plans de développement, doivent passer en premier dans l'établissement de ces priorités.

## IV

### **L'ORGANISATION DES MOYENS DE FORMATION**

Dans le vaste « rôt » de l'administration il n'existe pas un seul endroit où soit concentrées toutes les responsabilités en matière de formation pour les services publics. Quiconque est responsable du travail des autres est responsable de leur formation. C'est pourquoi l'organisation des moyens de formation s'étend à tous les échelons de l'administration et comprend une grande diversité de relations.

Les moyens de formation pour les services publics ne se limitent pas à la structure de l'administration elle-même, mais touchent au système d'enseignement dans le pays, et en particulier aux universités. Aux efforts administratifs de formation s'ajoutent les programmes de formation des associations professionnelles et des écoles, instituts et écoles des cadres, indépendants, dont certains jouissent du parrainage du Gouvernement ou de son soutien financier. Au sens large, ces institutions et ces associations constituent une partie des services publics et devraient être considérées comme comptant au nombre des ressources et des moyens de formation de l'administration. Mais comme ils se situent généralement hors de la structure politique officielle de l'administration et travaillent rarement comme pièce de sa machinerie administrative, nous ne discuterons leur rôle d'amélioration des services publics que plus tard, au chapitre VIII, intitulé : « *Les Ressources fournies par l'Enseignement à la Formation pour les Services publics.* »

#### **RESPONSABILITES DE L'ORGANISATION EN MATIERE DE FORMATION**

La responsabilité ultime en matière de formation au sein de l'administration revient à ses hauts fonctionnaires. Mais ils ne sont pas toujours les personnes les plus qualifiées pour établir

ou mettre en œuvre les détails des programmes de formation. Cependant, leur avis et leur participation sont nécessaires pour fixer les buts et établir la teneur des programmes de formation. Les responsabilités directes de la mise au point et de l'application des différents programmes de formation peuvent être largement dispersées.

C'est un avantage évident que la personne immédiatement responsable du travail des autres soit mêlée à leur formation. Les directeurs et les chefs de service sont donc des éducateurs, même s'ils doivent être aidés par des spécialistes des méthodes et des techniques de formation. C'est une fonction de la direction que de veiller à ce que la formation soit, en fait, adaptée aux fonctions qui seront assumées, et que de fournir les derniers détails d'instruction et de direction. Les éducateurs professionnels n'ayant aucune responsabilité directe dans la marche de l'organisme ne peuvent tenir le rôle des chefs de service en ligne directe. Mais ils peuvent être rendus responsables du choix judicieux et de l'application des méthodes et des techniques de formation. Lorsque des relations étroites existent entre la formation et la direction des services il est plus certain que la formation sera utile aux tâches et aux objectifs administratifs.

Il est évident que toute la formation ne peut être conçue à l'échelon de la haute administration. Mais on perdrait un bon nombre des bénéfices que l'on espère tirer de la formation si l'initiative et la direction étaient laissées aux seuls soins de chaque organisme de l'administration et aux unités subalternes. Il existe de nombreux avantages à rattacher les différents programmes de formation à un programme d'évolution du personnel établi à l'échelle de l'administration. L'efficacité avec laquelle une administration fait face à ses besoins et à ses responsabilités en matière de formation dépend donc en partie des dispositions administratives qu'elle prend à des fins de formation.

#### **Attribuer les responsabilités en matière de formation**

Voici les trois grands principes qui peuvent être pris pour guides lorsqu'il s'agit de répartir les responsabilités en matière de formation :

1. La détermination du but et de la teneur de la formation est une partie intégrante de la responsabilité administrative en général.
2. Pour les aspects techniques, des spécialistes en formation peuvent être engagés et on peut établir des unités spécialisées qui conseilleront et aideront à mettre en œuvre les programmes de formation.

3. Pour avoir un maximum de ressources en personnel et d'efficacité et d'efficacité de la formation il est souhaitable de lier entre eux tous les programmes de formation pour des buts administratifs généraux.

L'administration est impliquée dans chacun des trois points précédents.

Dans toute attribution spéciale de responsabilité en matière de formation au personnel général de l'administration, en particulier à de hauts échelons de l'organisation, il serait bon de prendre le soin de définir cette attribution afin de préciser sa portée et son but. Il y a souvent avantage à concentrer certaines responsabilités en matière de formation dans les mains de certains éléments clefs du personnel administratif. Pour des raisons de personnalité, d'expérience, de compétence et de commodité, un sous-directeur d'un organisme peut se voir attribuer des responsabilités spéciales en matière de formation. Mais il faut préciser que déléguer des fonctions de formation à un sous-directeur n'enlève pas à son chef l'ultime responsabilité de l'état de préparation du personnel de l'organisme.

L'établissement de bureaux ou d'unités spéciales de formation technique soulève la question de savoir de quelle façon ces services se rattachent structurellement à l'organisation administrative. La relation étroite qui existe entre les services de formation et les services du personnel a eu pour conséquence que certaines unités de formation ont été placées dans des organismes centraux de personnel ou ministériels. L'efficacité de ces arrangements dépend largement du caractère et de la qualité du système de gestion du personnel. Si celui-ci se rattache étroitement aux travaux administratifs et est désigné à servir les besoins en ressources humaines de l'administration, cet arrangement peut être bénéfique. Si, cependant, le système de gestion du personnel consiste principalement à tenir des archives et à faire appliquer les règlements, la tâche de la formation sera mieux remplie en découvrant des organismes spécialisés de formation plus proches des « rênes » de l'administration, rattachés aux bureaux d'organisation et des méthodes, d'amélioration de la gestion, ou aux services du budget, ou ayant un statut « indépendant ».

### **Corrélation entre les besoins en matière de formation**

Presque tous les organismes gouvernementaux ont des activités de bureau, de direction, fiscales et administratives. Les efforts de formation de l'administration dans leur ensemble sont aidés lorsque la formation dans ces domaines communs est effectuée de façon uniforme dans toute l'administration, lorsque les programmes de formation se soutiennent les uns les autres.

Du fait qu'il existe souvent une corrélation entre les besoins en formation, la formation donnée dans certains domaines peut stimuler ou même rendre nécessaire la formation dans d'autres. La brochure des Nations Unies « La Formation en matière d'Administration Publique » donne les exemples suivants pour illustrer l'interconnexion des besoins en formation :

« ... Si l'on forme des commis et des secrétaires, il peut être nécessaire de former également le personnel d'encadrement et d'autres fonctionnaires pour leur apprendre à utiliser au mieux les services de secrétaires et de commis qualifiés. De même, la formation des spécialistes des services du personnel et du budget peut amener les administrateurs de rang élevé à suivre aussi des cours pour acquérir une connaissance plus approfondie du fonctionnement de l'administration, mieux comprendre la place que ces spécialistes occupent dans l'ensemble de l'appareil administratif et apprendre à tirer le meilleur parti de leur capacité \*.

Relier et coordonner la formation à tous les échelons de l'administration est une grande responsabilité administrative. En dirigeant le travail des techniciens de la formation et l'établissement d'équipes de formation spécialisées les fonctionnaires de l'administration doivent s'assurer que la formation correspond aux buts de l'administration et aux politiques suivies. Il est souhaitable de disposer d'un système qui permette de relier entre eux tous les travaux de l'administration en matière de formation du personnel du fait des avantages que présente un travail de formation coordonné et général et le rattachement de cette formation aux programmes de promotion du personnel à l'échelle administrative. La méthode qui s'est avérée la plus efficace est l'établissement d'un organisme central de formation. Les fonctions d'un organisme de ce genre et ses relations avec les différentes unités ministérielles de formation différent, bien sûr, d'un pays à l'autre.

### **Rôle de l'organisme central de formation**

Les organismes centraux de formation fournissent d'une manière caractéristique, une stimulation, un exemple et une assistance technique aux principaux ministères, à leurs subdivisions administratives, et aux unités spéciales de formation à tous les échelons de l'administration. Les services qu'assure un organisme central sont les suivants :

1. Fournir, dans toute l'administration, des matériaux de formation, des livres, des films, et autres ressources qui

---

\* Nations Unies, Administration de l'Assistance technique, *La Formation en matière d'Administration publique* (ST/TAA/M/13) (New York, 1958) p. 3.

peuvent être le plus économiquement conservés par un organisme central et distribué par ses soins.

2. Coopérer avec les subdivisions de l'administration centrale en établissant des unités de formation locales ou ministérielles.
3. Aider :
  - a) les organismes trop petits pour entretenir des unités techniques à renforcer leurs activités de formation;
  - b) les organismes administratifs en général, pour les formations trop exceptionnelles pour être assurées régulièrement par les principales divisions administratives;
  - c) l'administration dans son ensemble, pour des matières de formation d'intérêt si uniforme et général que les besoins peuvent être assurés plus économiquement qu'au niveau d'un ministère ou d'un bureau.
4. Coordonner et renforcer les travaux de formation dans toute l'administration :
  - a) en organisant des conférences sur la formation;
  - b) en fondant une association des fonctionnaires du secteur public pour l'amélioration de la formation;
  - c) en fournissant une possibilité d'échanges dans les deux sens entre la tête de l'administration et le reste des services publics dans des buts de formation et de promotion.

Cette fonction de coordination de l'organisme central peut s'effectuer de différentes façons. L'organisation de conférences périodiques sur les besoins, les problèmes et l'évolution en matière de formation est un moyen que peut adopter l'organisme pour amener les fonctionnaires d'autorité et les techniciens à favoriser la coordination de leurs travaux. Ces conférences peuvent également être précieuses pour aider à diffuser des informations relatives à la formation et des directives à travers toute l'administration. Agissant pour le compte de l'administration des Philippines, « l'Institut des Services Publics » de Manille est devenu célèbre pour son utilisation fréquente et couronnée de succès des conférences de formation. L'utilisation de bulletins sur la formation ou de notes de presse dans des publications plus générales, constitue un autre moyen de mettre des indications sur les progrès de la formation dans les mains d'individus à tous les échelons de l'administration, même dans les bureaux les plus dispersés et lointains. Un travail remarquable de préparation et de distribution de documents est réalisé par la Section Formation de l' « Australian Public Service Board ». Des mouvements de personnel de formation allant et venant entre l'organisme central et les différentes subdivisions administratives peuvent également servir cette tâche de coordination. Ils élargissent le champ des expériences des éducateurs et des chefs de service et permettent d'utiliser au

mieux les ressources dont on dispose en envoyant du personnel bien formé dans les points où on en a le plus besoin. Au Royaume-Uni, l' « Education and Training Division in the Treasury » a attaché une grande importance à cette rotation planifiée du personnel accomplissant des tâches de formation et de direction entre les postes centraux et ministériels.

Des conférences ou des colloques sur le progrès de la formation ont été organisés dans de nombreux pays, souvent avec l'aide de l'organisme central du personnel ou de l'organisme central de formation. Des éducateurs de profession ont parfois fondé leurs propres associations indépendamment du patronage de l'administration. « Le Conseil de Formation des Services Publics » au Japon, « L'Association des Educateurs » de l'administration des Philippines et l' « American Society of Training Directors » aux Etats-Unis sont des cas d'espèce. Les associations à caractère plus purement professionnel tendent à se préoccuper des aspects techniques de la formation. Il n'en demeure pas moins qu'elles renforcent fréquemment la coordination des efforts de formation de l'administration en général.

L'organisme central de formation joue fréquemment un rôle de premier plan pour établir les organismes décentralisés de formation. Etablir un organisme central est le premier pas logique dans un programme de formation du personnel à l'échelon de l'ensemble de l'administration. L'organisme central, comme l'illustre le plus clairement l' « Education and Training Division of the British Treasury » devient alors un centre de recrutement et de formation des fonctionnaires des services de formation et des techniciens de la formation qui forment, par la suite, le personnel des unités locales et ministérielles de formation. Les personnes déjà employées dans les subdivisions administratives peuvent être envoyées à l'organisme central pour y recevoir une formation sur les politiques et les pratiques qui feront progresser les buts de l'administration dans l'ensemble des services publics.

#### **Moyens de formation décentralisés**

La plus grande partie de la formation dans l'administration, officielle et non officielle, est, de loin, localisée dans les principaux départements administratifs de l'administration. Lorsque des équipes de formation sont établies à l'échelon ministériel ou inférieur, elles fournissent les principales unités techniques de formation. Dans le cas où des organismes centraux de formation ont été également établis, ces unités décentralisées peuvent puiser dans les ressources de l'organisme central, complétant ainsi leurs ressources immédiates. Donc, dans une certaine mesure, l'importance et le caractère de ces unités de formation dépendent des services que peut fournir l'organisme central de formation. Il est impossible de généraliser au sujet de la structure et des

fonctions spécifiques de ces unités de formation car elles doivent être adaptées aux besoins particuliers de leurs organismes.

Un autre aspect de la formation décentralisée est illustré par de nombreuses catégories de services de vulgarisation. Le trait caractéristique de cette formation est qu'elle se fait sur place, à pied d'œuvre, mais est assurée par des éducateurs, des démonstrateurs et avec des matériels fournis par une source centrale ou ministérielle de formation. La formation par la vulgarisation s'adapte particulièrement à des programmes destinés à obtenir une large compréhension ou une grande coopération du public. Même si ceux qui reçoivent la formation sont des personnes privées et non des employés du secteur public, les services de vulgarisation éducative constituent cependant une partie importante de l'effort général de formation de l'administration. Cela est particulièrement vrai lorsque la formation soutient un grand plan de développement national. Le « Federal Extension Service » (Service fédéral de vulgarisation) du Département de l'Agriculture des Etats-Unis est l'une des organisations de formation de ce genre les mieux équipées.

Un autre type de formation décentralisée est constitué par des conférences ou des séminaires régionaux périodiques au cours desquels les personnes recevant la formation sont amenées des territoires avoisinants dans un certain nombre de centres de formation. Cette solution peut être utilisée avec succès lorsqu'il s'agit d'appliquer rapidement un nouveau programme de formation dans un vaste territoire. Les personnes qui dirigent la formation à l'échelon régional (fonctionnaires d'autorité, éducateurs ou les deux) sont amenés dans un lieu central, généralement la ville principale, pour y recevoir la formation initiale. Ils retournent ensuite dans les centres régionaux où ils transmettent cette formation aux représentants venus des centres locaux. Ceux-ci, à leur tour, assurent la formation dans leurs propres régions. Cette méthode de formation des éducateurs peut s'appliquer à des échelons administratifs successifs et dans des sous-divisions géographiquement dispersées. Il est cependant souhaitable de disposer de moyens permettant d'examiner et de suivre les résultats dans les avant-postes les plus éloignés afin de s'assurer que l'intention de la formation n'a pas été perdue au cours du processus de transmission.

#### **UTILISATION RATIONNELLE DES RESSOURCES EN MOYENS DE FORMATION**

Quels genres de ressources et d'installations doivent être fournies si on veut avoir à sa disposition toute la gamme des méthodes et des ressources de formation ? En résumé, les ressources de la formation peuvent être groupées comme suit :

1. Information :
  - a) objectifs de la formation;
  - b) caractéristiques des personnes qui la recevront.
2. Locaux appropriés pour la méthode de formation choisie.
3. Matériels et équipements.
4. Attribution suffisante de temps.
5. Direction et compétences techniques.

L'argent est la ressource indirecte indispensable, car il est nécessaire pour procurer toutes les autres ressources.

L'efficacité de la formation est fonction d'une information suffisante quant aux compétences dont a besoin l'administration. Elle dépend également de la connaissance de l'éducation et des aptitudes des personnes qui la recevront. Une façon dynamique d'envisager la gestion du personnel implique la nécessité d'établir et de tenir à jour des fiches sur le personnel qui aideront à sélectionner les méthodes et les techniques convenant le mieux aux personnes et aux buts considérés. Etablir et tenir à jour un système de fiches sur le personnel sont deux opérations difficiles et onéreuses, mais les bénéfices peuvent être importants. La documentation sur le personnel doit être cependant utilisée efficacement car à moins qu'elle ne permette des économies supérieures aux frais engagés elle est difficile à justifier, en particulier dans des systèmes administratifs nouveaux et relativement sous-développés. Le traitement automatique des renseignements offre cependant des possibilités nouvelles en matière d'archives du personnel. Dans les pays où les informations nécessaires peuvent être totalement recueillies, de façon précise et en temps, la mise en place d'une installation de traitement automatique des renseignements peut être le premier pas le plus pratique dans la construction de systèmes efficaces en ce qui concerne le personnel administratif et les programmes de formation.

Les locaux appropriés pour la formation sont une ressource rare dans la plupart des gouvernements nationaux. Pour bien des catégories de formation les aménagements habituels prévus pour le travail courant de l'agence sont insuffisants. On peut avoir besoin pour certains types de formation de salles de conférence et de petits amphithéâtres. Ces installations peuvent cependant servir à des activités autres que la formation. Installer des organismes de formation centraux et décentralisés proches des centres du pouvoir administratif, sur le plan géographique aussi bien que sur celui de la structure administrative est souhaitable, à la fois pour rendre plus probable une relation étroite entre la formation et la marche administrative et pour indiquer l'importance de la formation organisée.

Le matériel et l'équipement sont généralement associés aux aspects plus techniques de la formation et seront étudiés en détail au chapitre suivant. Le matériel de formation est plus utile lorsque

les textes sont empruntés à l'expérience courante. Le choix et la mise au point de ce matériel exigent une collaboration entre les personnes d'exécution qui ont les informations et les exemples et les techniciens de la formation qui savent comment organiser et adapter aux buts de la formation le matériel dont on dispose. Une faiblesse commune à de nombreux travaux de formation est l'insuffisance en matériel « tiré de la vie » dans les études de cas, les problèmes, les illustrations et les exercices pratiques. La mise au point et l'essai de ce matériel nécessitent du temps et de l'argent et des compétences dont on dispose rarement en quantité suffisante pour faire face aux besoins.

A l'exception de la formation relative à des habiletés manuelles ou à l'utilisation de machines, l'équipement utilisé lors de la formation se compose principalement d'auxiliaires audio-visuels. Des aides visuels simples comme les tableaux noirs ou les cartes dépliantes sont indispensables pour presque toute formation organisée. Un équipement audio-visuel plus élaboré, par exemple les projecteurs de films et la télévision en circuit fermé, est moins essentiel, ces éléments coûtent cher et leur entretien est élevé, leur utilité est plus grande dans les cas où les programmes de formation sont bien mis au point et où ils touchent un grand nombre d'individus. Pour tous les organismes — à l'exception des organismes administratifs les plus grands — un établissement central de formation est le gardien le plus pratique de l'équipement audio-visuel le plus cher et le moins fréquemment employé.

Le temps est une ressource évidemment indispensable à la formation. Deux des principaux problèmes techniques de la formation impliquent le temps. Le temps est un facteur, *primo*, par rapport au nombre d'heures, de jours ou de semaines alloués pour la formation organisée et, *secundo*, en ce qui concerne le moment où l'on dispose du temps pour la formation. Le premier se rattache à l'obtention du temps nécessaire pour réaliser les buts de la formation. Le second se rattache à l'obtention du maximum d'effet de formation dans les limites du temps imparti. Lorsqu'on établit les programmes de formation une faiblesse commune est le manque de réalisme lors de l'estimation du temps nécessaire pour réaliser les différentes phases du programme.

Une dernière ressource dont dépend l'efficacité des plans de formation est la compétence technique et administrative pour l'exécution des plans. Nous avons signalé que la réceptivité des employés des services publics était un facteur principal dans tout travail positif de formation. Un travail de formation officielle efficace exige que les personnes capables et désireuses de diriger le travail de formation travaillent avec celles qui ont les connaissances et les compétences relatives aux aspects techniques de la formation. Si on ne dispose pas de ces ressources humaines, il faudra les produire avant que la formation organisée puisse devenir efficace. Ainsi qu'il sera signalé dans la seconde partie du pré-

sent ouvrage, l'assistance technique pour la formation pour les services publics a insisté en premier sur la formation de personnel de direction dont dépend l'utilisation de toutes les autres ressources et installations.

## RESUME

Les besoins en formation des services publics sont aussi divers et nombreux que les tâches de l'administration. Bien que la responsabilité finale des politiques relatives à la formation revienne à l'administration à l'échelon le plus élevé, il n'existe pas un seul point des services publics où puissent être groupées *toutes* les responsabilités en matière de formation. Le point le plus critique en matière de responsabilité dans le domaine de la formation est celui de savoir à quel échelon il faut en confier le contrôle. La responsabilité générale de la formation est répartie entre les principaux départements administratifs et entre les organismes centraux et ministériels de formation. Les fonctions des organismes centraux de formation sont, entre autres, d'aider à coordonner les activités de formation et d'assurer qu'il est fait face aux besoins interdépendants de l'administration en matière de formation.

Les programmes de formation nécessitent l'utilisation rationnelle de toute une série de ressources. Les principales sont les suivantes :

1. Les informations sur les besoins en formation et les personnes qui la recevront;
2. Les locaux et l'équipement;
3. Le matériel de formation;
4. Les compétences techniques et la direction;
5. Le temps imparti.

Le groupement de ces éléments dans un ensemble actif se fait au moyen d'un plan ou d'un programme de formation officiel. La mesure dans laquelle une administration s'efforce d'assurer ces ressources dans des proportions permettant d'agir efficacement fournit une indication quant à la sincérité de son désir de développement national.

## V

### **UTILISATION DES METHODES ET DU MATERIEL DE FORMATION**

Pour assurer le succès de tout travail de formation il faut que la méthode utilisée s'adapte au but recherché. Nous avons malheureusement encore besoin d'en apprendre beaucoup sur la façon dont les gens apprennent. Par ailleurs, notre connaissance des besoins en formation est rarement suffisante pour nous assurer que la meilleure façon d'envisager la formation a été choisie. On peut cependant éviter de commettre des erreurs en étudiant les résultats de programmes de formation et en prévoyant les résultats probables de travaux de formation. Il faut donner plus de soins à l'élaboration des programmes d'ensemble de formation et à cette tâche difficile que constitue la mesure et l'évaluation de l'efficacité de la formation ainsi qu'il est souligné au chapitre VII.

Le présent volume ne peut fournir des analyses détaillées de catégories particulières de formation susceptibles d'être employées pour améliorer les services publics. Des livres et des articles traitant des aspects plus détaillés des méthodes et des techniques de formation sont indiqués au chapitre X, intitulé : « Guide sélectif des informations relatives à la formation. » Les principaux matériels et méthodes utilisés dans les formes les plus courantes de formation dans les services publics sont décrits dans les pages ci-après.

### **CHOIX DES METHODES APPROPRIÉES DE FORMATION**

Pour choisir la bonne méthode de formation, il faut tenir compte des quatre facteurs suivants :

1. But ou besoin pour lequel la formation est envisagée;
2. Caractéristiques des personnes qui la recevront;
3. Mérites relatifs des méthodes et des techniques dont on dispose;

#### 4. Ressources disponibles en matériel de formation, en temps, en argent, et en compétences pédagogiques.

La première question à se poser lorsqu'on parle d'une formation est : « à quel but et à quel besoin cette formation doit-elle servir » ? Il est très important que cette question soit comprise d'une façon qui la rende vraiment utile pour choisir des méthodes appropriées de formation, pour trouver si oui ou non, ou dans quelles circonstances, la formation est réellement nécessaire. Comme pour tout autre instrument destiné à apporter un changement, la formation ne peut malheureusement pas être prescrite comme panacée universelle pour remédier à des situations qu'elle n'a aucun pouvoir d'améliorer. La formation n'est pas un remède pour une structure administrative, des politiques ou des procédures défectueuses. Une formation employée à mauvais escient peut détériorer une situation déjà mauvaise. Il est donc important, dans la mesure où cela est possible, que tout besoin de formation évoqué soit analysé et non simplement accepté sur la foi d'une affirmation.

Aussi évidente que cette première mesure puisse paraître, elle contient un piège logique très simple. Un énoncé imprécis de la question principale peut se traduire par une interrogation qui n'a pas tout à fait le même sens. On peut demander par exemple : « Quel est le but de cette formation ? » ou « Que doit accomplir cette formation ? » au lieu de poser la question comme il convient, à savoir : « A quel but ou à quel besoin cette formation doit-elle répondre ? » Les deux premières questions centrent l'intérêt sur le but fixé de la formation plus que sur les facteurs causatifs qui ont entraîné la demande de formation. On peut donc être conduit à croire à tort qu'ayant défini le but de la formation, on a établi la base pour choisir les méthodes appropriées de formation. *Mais à moins d'avoir analysé et évalué le but auquel la formation doit répondre, accepter un but évoqué ne donne pas la certitude que la formation fera face à un besoin réel ou que les méthodes de formation ne seront pas appliquées à mauvais escient.*

On peut également noter qu'une des raisons principales d'échec des efforts pour évaluer l'efficacité de la formation a été de négliger d'identifier et de définir correctement le besoin fondamental motivant la formation. C'est également là que réside le plus grand danger de choisir des méthodes et des techniques en se fondant sur des facteurs sans rapport avec le but. En matière de formation, comme dans d'autres aspects de la vie, il y a des concepts en vogue et il ne s'ensuit pas nécessairement que parce qu'une méthode particulière est très populaire à un moment donné, elle soit nécessairement la meilleure pour atteindre le but choisi. Le manque de rigueur dans la détermination du besoin réel en matière de formation ouvre la porte à des suppositions faciles d'où des marottes, et des panacées qui peuvent ne pas convenir

aux besoins réels. Les personnes qui choisissent les méthodes ou les techniques de formation devraient examiner les circonstances qui ont provoqué ces besoins en matière de formation, et consulter ces études comme indications probables des résultats et des problèmes auxquels on peut s'attendre.

Lorsqu'on a bien à l'esprit le but recherché par la formation, il faut encore obtenir deux autres informations pour choisir intelligemment les méthodes et les tactiques appropriées. Il est, *primo*, nécessaire de savoir quel genre d'individus vont recevoir cette formation et, *secundo*, quelles sont les ressources dont on dispose en matériel de formation, en argent, en temps, en personnel enseignant.

Attendu que l'efficacité de toute formation dépend de l'aptitude des individus d'en tirer profit, la nature des personnes choisies pour recevoir la formation devrait toujours être considérée lorsqu'on détermine les méthodes et les techniques de formation. Une difficulté commune à beaucoup de programmes de formation est que le choix des gens qui devront la recevoir n'est pas toujours compatible avec les buts auxquels doit répondre cette formation. Ainsi un programme de développement des cadres supérieurs qui sous-entend que chaque étudiant a une haute expérience du travail de direction sera sérieusement compromis si, à la suite de favoritisme politique ou personnel, on doit accepter des stagiaires sans expérience ou non préparés. S'il est inévitable d'avoir un groupe très hétérogène, les méthodes de formation doivent alors être adaptées pour faire face à ces circonstances. Des difficultés créées par une mauvaise sélection des personnes recevant la formation est l'une des raisons les plus puissantes pour relier la formation du personnel aux programmes de promotion du personnel qui font partie d'un travail plus vaste de développement national.

Si la formation du personnel est considérée comme extérieure à l'administration, comme une activité marginale plutôt que partie intégrante des opérations administratives, la sélection des personnes destinées à recevoir la formation ne sera pas prise au sérieux. Les chefs des organismes administratifs peuvent être peu enclins à « libérer » des subordonnés bien qualifiés mais utiles pour des buts de formation, bien que les objectifs administratifs puissent être atteints plus rapidement grâce à la formation de ces mêmes employés. Dans un pays de l'Asie du Sud-Est, il a fallu une décision du Conseil des Ministres pour permettre que les employés soient libérés aux fins de formation, formation que le Premier Ministre avait personnellement et publiquement approuvée et pour laquelle le Gouvernement avait engagé des fonds importants. Les chefs des ministères refusaient de libérer des employés jusqu'à ce qu'on leur en donne l'ordre express.

Si des avantages sur le plan de la promotion sont acquis par la participation à la formation, les fonctionnaires peuvent être obligés de recommander des gens pour des considérations poli-

tiques et personnelles sans rapport avec les besoins de l'administration ou les buts de la formation. En l'absence de moyens objectifs pour déterminer les personnes qui doivent recevoir la formation, un fonctionnaire peut être plus facilement persuadé à accorder une faveur personnelle alors qu'en même temps, il semble apporter un appui à la formation.

Lorsqu'on considère quelles ressources une administration peut mettre à la disposition à des fins de formation, il est important de distinguer entre, *primo*, les dures limitations réelles imposées par les resserrements financiers, les insécurités politiques, et les insuffisances en matière d'enseignement et, *secundo*, les attitudes et les présomptions des chefs de l'Administration à l'égard de la formation. La première série de facteurs à tout moment donné, sont les constantes; ce sont les limitations les plus concrètes en matière de formation, alors que les perceptions et attitudes des administrateurs publics sont plus variables. Les limitations imposées à la formation par un manque de compréhension ou de sympathie de la part des fonctionnaires peuvent être bien réelles, mais on peut en général en venir plus facilement à bout que de celles qui proviennent de l'insuffisance en ressources de formation.

Dans les limitations imposées par les circonstances, ce qu'une Administration peut se permettre de dépenser pour la formation dépend dans une certaine mesure de ce qu'elle est désireuse de dépenser. Ce bon vouloir cependant, comme le traduit la mise en congé d'employés à des fins de formation, peut être influencé par la preuve que la formation en fait soutiendra et fera avancer les buts administratifs et ne sera pas une perte de temps, ni d'argent. Un argument encore plus persuasif est la preuve que les buts administratifs ne seront réalisés *que si* on fournit une formation adéquate.

L'une des tâches des fonctionnaires des services de formation est donc de trouver des méthodes et des techniques qui s'intégreront aussi complètement que possible dans les procédures normales de la marche de l'administration, et qui se rapporteront aussi clairement que possible aux buts administratifs. La décision quant à la méthode qui doit être choisie pour un problème de formation particulier ne peut être prise à bon escient qu'une fois que les facteurs comme le but, les gens et les ressources dont on dispose, auront été étudiés. La tâche ne consiste pas purement à choisir à partir d'un ensemble déjà existant de méthodes et de techniques. Elle consiste également à élaborer des combinaisons et des adaptations de méthodes de formation et à mettre au point de nouvelles techniques lorsque cela est nécessaire.

Des programmes de formation élaborés efficacement aboutissent à un « effet multiplicateur » permettant à un maximum d'individus de recevoir une formation dans le temps le plus court possible. La méthode la plus courante pour atteindre cet effet est

de former des gens qui à leur tour forment des groupes d'éducateurs, dont chacun des membres formera à son tour d'autres groupes, et ainsi de suite à tous les échelons des services publics. De cette façon les efforts de formation s'étalent rapidement en éventail dans l'organisation par une progression géométrique. Cette méthode ne s'adapte pas à tous les buts de formation. Mais lorsqu'elle peut utiliser la filière administrative, les relations administratives normales, elle est très économique. Des moyens de communication modernes comme la télévision, permettent de donner des informations et de faire simultanément des démonstrations à un grand nombre de gens. Cependant, cette utilisation des moyens de communication ne garantit pas que la communication a effectivement eu lieu. Des contacts personnels sont toujours nécessaires lors de la formation, afin de s'assurer que l'on a bien atteint les buts de la formation.

#### **MISE AU POINT DU MATERIEL DE FORMATION**

Les matériaux de formation n'existent pas en dehors des méthodes de formation. Tout objet peut s'avérer utile pour un but de formation. Par conséquent, il n'est pas utile de classer le matériel de formation comme de pures catégories d'objets physiques. La classification ci-après est une façon de grouper les matériels de formation en fonction de leur usage. Il est évident que bien d'autres objets ou dispositifs — canevas, organigrammes, ou photographies par exemple — peuvent être utilisés dans chacune des catégories ci-après de matériaux de formation :

1. Guides et canevas.
2. Lectures et études de cas.
3. Matériel de démonstration.
  - a) Enregistrements sonores;
  - b) Films et films fixes;
  - c) Aides graphiques;
  - d) Modèles.
4. Exercices pratiques :
  - a) Problèmes;
  - b) Exercices de simulation.

Bien que ce ne soit pas la seule façon de classer les matériels de formation, elle correspond logiquement aux étapes successives de l'étude. Par ailleurs, il est facile de rattacher les matériels classés de cette façon aux méthodes d'enseignement.

Par exemple une formation méthodique commence par les grandes lignes ou un exposé de ce qui sera accompli. L'établissement du but et les grandes lignes du programme qui permet-

tront de l'atteindre sont les instruments de base de la formation. Dans le cas de types de formation plus complets et élaborés, ces indications peuvent figurer dans des guides qui seront essentiellement préparés pour les instructeurs ou à la fois pour les éducateurs et les élèves.

L'étape suivante consiste à mettre à la disposition des stagiaires des lectures, sous la forme de rapports, d'analyses, d'essais ou d'études de cas qui leur permettent de mieux comprendre les problèmes qui ont donné naissance au programme de formation. Les lectures et les études de cas peuvent également dégager les objectifs vers lesquels tend la formation. Dans cette catégorie on peut classer toute une gamme de matériels de formation allant de brèves directives imprimées à des lectures ou à des études de cas plus longues et plus détaillées.

Des matériels de démonstration très perfectionnés et faciles à se procurer peuvent déjà répondre à de nombreux buts de formation. Un équipement et des matériaux audio-visuels, par exemple, sont très utilisés dans les programmes de formation, bien qu'il existe une tendance à attendre d'eux plus que ne garantit leur efficacité. Parmi les aides graphiques, le tableau noir est toujours la pièce de base de l'équipement de formation. Des cartes pliantes, ou des tableaux de feutre sont des variantes utiles, là où la présentation du matériel de formation est très bien mis au point, et où un cours particulier d'instruction sera répété à plusieurs reprises. Des modèles sont parfois utilisés pour la démonstration et l'analyse. Du fait que les modèles les plus élaborés ont tendance à être onéreux, leur utilisation a été jusqu'à maintenant plus grande dans la formation militaire car les coûts de formation y sont plus facilement financés que dans les autres domaines. Des modèles se sont cependant révélés utiles dans de nombreux autres genres de formation; par exemple, dans les communications, le contrôle de la circulation routière, la simplification du travail et l'aménagement des bureaux.

Le matériel pour les travaux pratiques peut comprendre l'une ou toutes les catégories susmentionnées, et on emploie également d'autres genres de matériels ou d'équipements qui ne sont compris dans aucune de ces catégories. Par exemple, lors d'une formation visant l'utilisation de différents types d'équipement, l'équipement lui-même est le matériel de base de la formation. Le genre de matériel nécessaire aux travaux pratiques est aussi varié que les travaux pratiques eux-mêmes. Ils peuvent comprendre des rapports sur des missions locales, grands livres de comptabilité, manuels d'instruction, plans de classification et de salaires, dossiers de correspondance ou tout matériel qui, seul ou combiné, peut être nécessaire pour donner l'illusion d'une situation réelle ou pour aider à résoudre un problème.

La difficulté que présente la mise au point de travaux pratiques de formation correspondant à des situations réelles est un

des handicaps dans l'établissement de programmes efficaces de formation. Cette déclaration peut paraître contestable si on considère que l'on dispose d'un matériel idéal pour la formation dans presque tous les ministères et que le travail de l'organisme dont la formation est destinée à améliorer la situation implique l'utilisation de ce matériel. Malheureusement, le matériel et l'équipement qui pourraient être utiles en matière de formation, sont le plus souvent inaccessibles à cette fin. Non seulement il peut exister des restrictions légales sur l'utilisation des documents et du matériel administratif, mais il est rarement possible de retirer à des fins de formation ce matériel du trafic administratif.

Par ailleurs, le matériel réel de l'administration peut contenir des informations d'ordre politique ou personnel, ce qui rendrait leur usage indiscret.

Un programme de formation d'un certain pays du Moyen-Orient a été compromis lorsque certains problèmes d'organisation et de procédure choisis pour former des fonctionnaires subalternes en matière de simplification du travail, ont été considérés par une personnalité politique influente comme constituant une critique à l'égard du gouvernement. Dans un Etat de l'Asie du Sud-Est un fonctionnaire de carrière n'a pas permis que l'on accède aux archives du département à des fins de formation car, selon ses propres termes, on ne pouvait pas prévoir quel usage quelqu'un pourrait en faire, bien que, pour sa part, il ne voyait pas comment leur utilisation dans la formation serait susceptible de gêner le Gouvernement.

On peut évidemment faire une sélection du matériel utilisé dans l'administration et l'incorporer de telle sorte dans les cours de formation que leur utilisation directe ne soulève plus d'objections. Les résultats de cette adaptation des renseignements administratifs à la formation peuvent être très efficaces, mais le travail prend du temps et exige une collaboration étroite entre les administrateurs et les techniciens de la formation. Les difficultés précédentes rendent évident l'avantage de réaliser les objectifs de la formation au cours du travail journalier. Les excellentes occasions de formation sont souvent perdues parce que les fonctionnaires d'autorité et les chefs de service ne voient pas les possibilités de formation qui s'offrent dans le travail au jour le jour de l'organisme. Le temps passé à mieux effectuer un travail n'est pas du temps perdu ou gaspillé. A la longue, l'utilisation habile de la situation réelle de travail pour la formation pourra être la seule mesure très efficace pour améliorer la productivité de l'organisme.

Si plus de gens considéraient la formation comme étant un processus d'étude aussi bien que d'enseignement, on pourrait accorder plus d'attention à l'adaptation du matériel de formation aux étudiants adultes. Une tendance commune qui consiste à considérer la formation des adultes comme le prolongement des méthodes d'enseignement scolaires a eu pour conséquence que le matériel

de formation a été fréquemment mal employé. En particulier, en ce qui concerne la formation « sur le tas », les espérances et les conditions des étudiants sont bien différentes de celles des enfants des écoles et des étudiants de l'enseignement supérieur. La facilité et la rapidité de compréhension, la clarté des explications pratiques et les avantages personnels qu'en tire l'étudiant sont des facteurs d'importance accrue du fait que la formation est donnée à des adultes très occupés qui n'acceptent pas sans question les rites obligatoires de l'instruction officielle.

## **ELABORATION DES PROGRAMMES DE FORMATION**

Comme nous l'avons constaté le programme de formation est un moyen d'établir un rapport judicieux entre les besoins en matière de formation, les objectifs, les ressources, les méthodes et les matériels. Son but : développer les ressources humaines nécessaires pour atteindre les objectifs nationaux. Les programmes de formation seront rarement bien conçus à moins que les personnes qui comprennent le besoin en matière de formation et celles qui dirigent le travail des stagiaires ne coopèrent avec les fonctionnaires des services de formation qui sont responsables de la mise au point effective du programme.

Ainsi, l'élaboration des programmes de formation constitue un travail de coopération entre les administrateurs, les techniciens, les éducateurs et les stagiaires. Trop souvent les administrateurs croient de façon erronée que leurs responsabilités personnelles en matière de formation peuvent être déléguées aux spécialistes de la formation. C'est ce manque de participation suffisante à l'échelon administratif qui est une des raisons principales de l'inefficacité des programmes de formation.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la première étape lors de l'élaboration des programmes de formation consiste à identifier les besoins réels et à vérifier si l'opinion selon laquelle la formation peut faire face à ce besoin est bien fondée. La seconde étape consiste à spécifier le produit de la formation, à clarifier l'issue espérée de la formation. Dans ces deux étapes, la participation des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires d'exécution est indispensable. La troisième étape consiste à choisir les méthodes appropriées de formation. A ce stade, les ressources que l'administration est capable et accepte de mettre à la disposition des programmes de formation constituent un facteur déterminant lors

de l'élaboration des programmes. Au cours de la quatrième étape, la mise au point du plan réel de formation, le rôle du technicien de la formation prend de l'importance. Son rôle est de puiser dans les ressources dont on dispose pour la formation et de coordonner entre eux les méthodes et les matériels de formation de manière à établir un plan de formation cohérent, acceptable et efficace. Dans la mesure du possible il est souhaitable de faire quelques essais du plan avant de l'adopter. Enfin, lorsqu'on établit les étapes du programme de formation il faut prendre des dispositions en vue de l'examen et de l'évaluation ultérieure des résultats obtenus.

Si, comme certaines autorités en matière de formation le pensent, la raison première d'une formation inefficace est la participation insuffisante des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires d'exécution, la seconde en importance est certainement l'obsession de résultats rapides et faciles. Les programmes de formation sont trop souvent établis sur la base de conditions que les fonctionnaires d'autorité présument mais qui ne sont pas les conditions réelles. Trop souvent, la formation prépare aux besoins d'hier et non à ceux de demain. Des preuves de programmes de formation mal conçus peuvent être vues dans le trop d'emphase mis sur la technique par rapport au contenu, sur l'enseignement donné par rapport aux choses à apprendre, sur le cumul de statistiques plus que sur la recherche des résultats de la formation.

Cette passion pour des résultats rapides en matière de formation est facile à comprendre. La nécessité d'améliorer est souvent urgente. Le temps et les fonds sont limités. Des pressions politiques et administratives sont exercées sur les fonctionnaires pour qu'ils obtiennent des résultats rapidement. En conséquence, on fonde souvent des espérances sur une formation, qu'il est impossible de réaliser compte tenu des circonstances. Le désappointement qui a suivi certains programmes de formation provient souvent d'une mauvaise compréhension de ce qui est nécessaire pour que la formation soit efficace.

Un fonctionnaire chevronné de l'Amérique Latine a déclaré que la rapidité avec laquelle on élaborait les programmes de formation de son pays était la raison principale de la pauvreté des résultats obtenus. Les fonctionnaires chargés de la formation, disait-il, étaient trop enclins à plaire à leurs supérieurs impatientes et mal informés, en proposant des programmes de formation qu'ils savaient acceptables, bien que ne répondant pas entièrement aux besoins. Les hauts fonctionnaires considéraient qu'il était au-dessous de leur dignité de s'occuper eux-mêmes des besoins en matière de formation, et n'étaient pas disposés à laisser les fonctionnaires de la formation, qui leur étaient subordonnés, corriger leurs espérances illusoires. En définitive, la formation ne put atteindre son but. Dans ce cas l'éducation des hauts fonctionnaires en ce qui concerne les exigences d'une formation efficace devrait avoir précédé la mise au point des programmes de formation.

## RESUME

Les méthodes et le matériel de formation sont étroitement liés entre eux, et pour les choisir judicieusement il faut connaître un certain nombre de facteurs, y compris :

1. Les besoins auxquels la formations doit faire face;
2. Les caractéristiques des personnes qui la reçoivent;
3. Les ressources dont on dispose pour la formation;
4. Les mérites relatifs des méthodes de formation dont on dispose.

La mise au point d'un matériel adapté aux buts de la formation a droit à plus d'attention qu'on ne lui en accorde habituellement. Presque tout objet peut servir à un usage éducatif. Mais la mise au point d'un matériel qui permette d'utiliser totalement des méthodes particulières de formation, d'études de cas par exemple, nécessite plus de temps et de coopération technique et administrative qu'on ne leur en accorde généralement.

L'idéal serait que les méthodes et le matériel de formation soient choisis, adaptés et conçus compte tenu de l'expérience acquise sur le tas par des employés des différents organismes gouvernementaux. Dans bien des cas le meilleur programme de formation est le travail journalier lui-même. Si les possibilités de formation qu'offre le travail quotidien étaient plus souvent reconnues et utilisées, l'amélioration des services publics serait plus rapide.

Trop souvent l'on sous-estime le temps et le travail nécessaires pour réaliser les objectifs de la formation. Un emploi du temps réaliste des programmes de formation est obligatoirement basé sur une estimation éclairée du temps nécessaire pour que la forme d'enseignement souhaitée ait lieu. La durée des programmes officiels de formation peut être prévue par un décret administratif, mais la réalisation ne peut se fixer aussi facilement. L'établissement de programmes de formation et la mise au point des matériaux de formation sont des sujets auxquels on pourrait avec profit porter un effort accru et continu de recherche.

## VI

### **GAGNER DES APPUIS A LA CAUSE DE LA FORMATION**

Dans tout ce volume aucune distinction rigoureuse n'a été faite entre la formation et les autres formes d'enseignement. La formation a été expliquée comme une forme d'étude qui établit certaines habitudes de pensée ou de comportement. De plus, la formation a été reconnue comme étant une partie intégrante de tout effort pour augmenter les ressources humaines. Si le besoin de formation dans les organisations administratives était évident en soi et si l'efficacité de la formation pour atteindre des buts administratifs était certaine, il y aurait à peine besoin de travailler à gagner des appuis à la cause de la formation. Mais ni le besoin, ni la fonction de la formation n'ont, malheureusement, obtenu la compréhension et l'adhésion générale. Une indifférence très largement répandue et même des oppositions à la formation existent encore dans beaucoup d'administrations.

Le mot même de « formation » et ses équivalents dans bien des langues sont interprétés de différentes façons. Ces interprétations sont souvent étroites et tendent injustement à dévaluer la formation comme une forme inférieure de routine de conditionnement du comportement, par opposition aux processus de pensée plus créateurs. Sans se soucier de sa nécessité ou de son importance, la compréhension et l'acceptation de la formation pour les services, à l'exception des domaines techniques comme les métiers d'ingénieur, le droit et la médecine, ne peuvent être de façon certaine tenues pour existantes.

Il faut gagner l'appui de l'ensemble de l'organisation à la cause de la formation, car il n'existe pas nécessairement comme allant de soi. Bien des circonstances contrecarrent les efforts de formation. Dans l'administration civile on ne dispose pas des multiples sanctions qui, dans les organisations militaires, soutiennent la formation. Tandis que certaines formes de formation peuvent être imposées, les catégories de formation qui sont impliquées dans les programmes de développement du personnel ne sont pas

pour la plupart de nature à être imposés aux individus. Même dans les organisations militaires il est douteux que leur caractère autoritaire soit le facteur qui explique l'acceptation inconditionnelle de la formation. Par leur nature, les organisations militaires tendent à avoir l'esprit de formation. Une organisation militaire efficace ne peut être mise au point que grâce à la formation, les forces armées sont l'un des exemples les plus clairs de l'intégration de la formation dans les opérations administratives. Dans l'administration civile cet esprit de formation pourrait, s'il était créé et cultivé, être tout aussi caractéristique que dans les organisations militaires.

L'esprit de formation est une preuve de vitalité administrative — d'un sentiment de direction et de confiance chez les individus qui composent l'administration. Dans les cas où les individus ont identifié leurs intérêts à ceux de l'organisation et sentent que son développement conduit à leur propre sécurité et à leur bien-être la plupart des résistances à la formation administrative sont vaincues et la coopération nécessaire de tous les membres de l'organisation est plus facilement obtenue.

#### **S'ASSURER LA COMPREHENSION ET L'APPUI DE L'ADMINISTRATION A L'ECHELON SUPERIEUR**

Si le but et la nécessité de la formation ne sont pas bien compris aux niveaux les plus élevés de l'administration les efforts de formation ont de grandes chances de ne pas atteindre leur efficacité maximum. Le genre de programme de formation qui peut être établi dépend de la mesure dans laquelle les administrateurs de rang élevé comprennent leur rôle en matière de formation et de leurs conceptions de l'administration. Les fonctionnaires des échelons moins élevés prennent exemple sur les niveaux administratifs plus élevés. A moins que la formation ne soit prise au sérieux au sommet de l'administration elle ne sera pas prise au sérieux ailleurs. La formation efficace dans l'administration doit commencer au sommet!

Heureusement, les fonctionnaires des plus hauts échelons de l'administration comptent généralement au nombre de ceux qui sont le plus favorablement disposés à l'égard de la formation. Les responsabilités et la position avantageuse des hauts fonctionnaires leur permettent d'obtenir plus facilement que cela n'est généralement possible à des niveaux administratifs plus bas, une vue d'ensemble des besoins de l'organisation. La nature de leurs responsabilités implique leur participation dans la planification ou la ratification des programmes d'ensemble de formation. Pour être efficaces et réguliers, les programmes de formation doivent avoir

leur approbation et leur appui officiels, et pour que cet appui ait du poids à des échelons inférieurs il doit être plus que verbal. Un appui officiel doit être clairement perçu dans l'action administrative. Il faudrait récompenser les bons résultats de formation. Les gens devraient voir que les hauts fonctionnaires s'intéressent activement au progrès des hommes et des femmes qui travaillent dans les services publics et que des services éminents ne passeront pas inaperçus.

Une preuve nette et concrète de l'appui apporté par le sommet à la formation est essentielle pour gagner des appuis aux échelons intermédiaires de la structure administrative où les pressions du travail journalier sont plus directement ressenties et où les fonctionnaires, déjà surchargés, peuvent répugner à assurer des responsabilités supplémentaires. Commentant le problème de s'assurer l'appui des échelons intermédiaires en matière de formation, un directeur chevronné des services de formation déclare :

« ... la résistance la plus opiniâtre vient des fonctionnaires d'exécution entêtés aux échelons intermédiaires (section, service, division et bureau). Ils sont accablés par les travaux en retard, le manque de main-d'œuvre, un champ d'action limité, et les exigences des directeurs qui leur demandent de faire face à de nouveaux objectifs. Ils sont pris entre deux courants contraires — d'une part par le manque de pratique des concepts modernes de direction comme la formation, d'autre part par le désir de s'assurer les faveurs de la haute direction \* ».

Lorsque la haute direction est assurée d'une façon qui concilie les exigences parfois contradictoires d'une bonne pratique administrative et les exigences de la marche de chaque jour, les chances d'une formation efficace à des niveaux administratifs plus bas sont accrues. Les actes de la haute direction parleront plus clairement que les mots pour faire connaître les politiques et les intentions officielles. Par exemple, si le gouvernement approuve la formation des employés puis fait des coupes sombres dans les demandes budgétaires des ministères relatives aux buts de formation, une impression de manque de sincérité est créée. Dans de telles circonstances le fonctionnaire subalterne interprétera l'approbation donnée par le gouvernement comme un hommage peu sincère rendu à une vertu abstraite dont on n'attend pas de lui qu'il la mette sérieusement en pratique.

Les politiques suivies sont toujours plus fortes lorsqu'elles sont soutenues par l'exemple, et la preuve la plus éclatante de l'appui accordé en hauts lieux à la formation est la participation officielle à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes de formation. Lorsque des hauts fonctionnaires dirigent la mise en œuvre de programmes de formation ou y parti-

---

\* Memorandum adressé à l'auteur par J. G. Stockard, 1<sup>er</sup> janvier 1962.

cipent cette action renforce d'autres façons la formation. Le haut fonctionnaire a l'occasion, grâce à une participation directe, de se faire une opinion éclairée sur les problèmes et l'efficacité de la formation. Il est plus à même de comprendre et d'évaluer les rapports faits par les fonctionnaires subalternes et les éducateurs. Il est mieux préparé que quiconque pour s'assurer que la formation est reliée directement et suffisamment aux besoins courants de l'administration.

Une autre raison évidente pour obtenir la compréhension et l'appui en hauts lieux pour les programmes de formation est l'avantage que cela donne pour surmonter les résistances à la formation aux échelons moins élevés de l'administration. Lorsque de hauts fonctionnaires, non seulement participent en personne à l'ouverture des programmes de formation, mais y participent également comme directeurs des débats ou comme membres de groupes de travail ou d'étude, l'exemple est donné aux fonctionnaires subalternes. Après cela il est difficile pour un fonctionnaire subalterne de déclarer qu'il n'a pas besoin d'une formation que les chefs mêmes de l'administration ont examinée et estimée bénéfique.

La compréhension et l'appui des hauts fonctionnaires sont nécessaires, non seulement pour autoriser et jeter les bases des programmes de formation mais ils continuent à être nécessaires pour que se maintienne leur vitalité et leur efficacité. Maintenir l'intérêt et la participation des hauts fonctionnaires aux programmes de formation peut nécessiter l'aide de moyens administratifs. Leur participation, par exemple, à des conseils sur la formation dans les services publics et à des conférences périodiques, interministérielles sur la formation, ou la révision des rapports sur les résultats de la formation, et la participation aux sessions de formation peuvent servir à maintenir les hauts fonctionnaires au courant des problèmes de la formation et de son évolution.

## **SURMONTER LA RESISTANCE ADMINISTRATIVE**

Des programmes complets de perfectionnement et de formation du personnel ont pour but fondamental d'agir sur les services publics ou l'organisme public dans son ensemble et ne peuvent être efficaces à moins de s'accompagner d'une grande coopération interadministrative. Nous avons déjà observé que les fonctionnaires des échelons moyens pouvaient être tellement talonnés par les exigences du fonctionnement administratif qu'ils repoussaient les responsabilités de formation. Il est nécessaire pour assurer la coopération, non seulement dans ce cas précis, mais pour toutes les résistances auxquelles se heurte la formation à tous les échelons de l'administration, que les cadres supérieurs de l'administration fassent preuve d'autorité.

Si la formation doit soutenir les efforts de développement de la Nation elle doit être conforme aux politiques et aux programmes du Gouvernement et s'y rattacher de façon appropriée. Il serait malheureux que la formation, accidentellement ou à dessein, tende à accroître les difficultés administratives. Nous avons à nouveau ici une autre raison pour laquelle la formation doit être fondamentalement rattachée à l'administration et pour laquelle les effets globaux de formation de l'administration doivent être organisés et dirigés du sommet même du système administratif.

### **Obstacles psychologiques à la formation**

Dans une mesure limitée mais utile on peut établir une distinction entre les obstacles à la formation qui sont pour une large part d'ordre psychologique et ceux qui proviennent de relations administratives. Dans le travail quotidien ces deux séries de facteurs se confondent. Il est cependant nécessaire de les identifier séparément afin d'apprendre comment leur faire face.

Les principaux obstacles à la formation sont, en résumé, les suivants : indifférence, présomption, suffisance et méfiance. Un facteur supplémentaire qui souvent, dans une certaine mesure, s'ajoute aux autres est la peur.

Les obstacles à la formation diffèrent souvent, selon qu'il s'agit des échelons supérieurs, moyens et inférieurs de la hiérarchie administrative. Mais un facteur semble être commun à tous les échelons administratifs et peut, en fait, être le principal obstacle d'ordre psychologique à la formation. C'est la peur qu'éprouve l'homme à admettre son insuffisance. Pour bien des individus, admettre qu'ils ont besoin d'améliorer leurs connaissances, qu'ils ont besoin d'apprendre comment s'acquitter de leurs tâches avec plus d'efficacité, menace de leur « faire perdre la face ». Cette faiblesse humaine appelée vanité peut être aussi répandue aux échelons les plus bas de direction qu'aux échelons les plus hauts de la politique et de l'administration. Ce facteur universel du comportement humain constitue l'une des raisons les plus décisives pour établir la formation sur une large base et à l'échelle des services publics.

Si, ainsi qu'il a été précédemment noté, les hauts fonctionnaires montrent publiquement qu'ils pensent que la formation est nécessaire à leur propre efficacité autant qu'indispensable à la mise au point et à la croissance de l'organisation, une proportion considérable de cette résistance peut disparaître. La résistance à la formation des fonctionnaires des échelons moyens ou supérieurs a souvent été surmontée en donnant à la formation un caractère de prestige si bien qu'elle élève le statut de ceux qui la reçoivent. A ces échelons élevés les gens sont plus enclins à identifier leurs intérêts avec les doctrines professionnelles et les buts

politiques que ne le sont les employés des bas échelons des services publics. La mesure dans laquelle ces doctrines et ces buts fournissent un appui aux concepts de développement peut affecter largement les attitudes vis-à-vis de la formation. Les valeurs qui contribuent à l'orgueil de l'œuvre accomplie, le prestige associé aux réalisations remarquables, et le maintien des normes prescrites par son groupe professionnel sont des facteurs qui favorisent la réceptivité à la formation. Mais, comme nous le verrons immédiatement, ces valeurs professionnelles peuvent également poser des problèmes lorsque les vastes objectifs de formation vont à l'encontre des valeurs professionnelles immédiates.

Aux échelons inférieurs des organisations administratives il existe des problèmes différents. Ici, l'indifférence vis-à-vis des buts de l'organisation et de l'éducation personnelle, le cynisme en regard de la sincérité des politiques en matière de formation, et la méfiance à l'égard des motifs de l'administration ou de l'organisme lorsqu'ils proposent une formation sont les principaux facteurs d'empêchement. L'une des façons de parer à ces obstacles d'ordre psychologique consiste à pratiquer, en matière de personnel, les politiques et les actions qui récompensent le progrès personnel. Un système de promotion basé entièrement sur l'ancienneté ne remplit pas cette fonction. Le favoritisme politique et la discrimination non motivés dans l'emploi nuisent particulièrement à cette formation personnelle de l'employé. Etablir une atmosphère qui encourage le progrès et l'effort en matière de personnel est une des tâches d'administration générale. Lorsque cette atmosphère fait défaut, établir et soutenir des programmes de formation peut aider à la créer, mais l'avantage de la formation doit être démontré à l'employé.

La formation implique des changements dans l'individu et dans son travail. Si ces changements ne sont pas compris comme profitables à l'individu et à l'organisation, les incertitudes qui sont associées à tout changement peuvent faire naître ou renforcer les obstacles d'ordre psychologique. Une formation qui entraîne des changements dans les habitudes de travail, qui modifie la hiérarchie, qui peut briser de vieilles associations personnelles ou peut résulter en une réduction de main-d'œuvre est presque certaine de rencontrer des résistances. Parmi les personnes touchées, il est essentiel qu'il existe une bonne compréhension du rapport existant entre le programme de la formation et les changements administratifs envisagés, afin d'obtenir une bonne efficacité. Si une résistance organisée à l'égard de la formation se déclare dans les groupes d'employés, le travail de formation échoue d'autant. Il est donc important que les fonctionnaires de l'administration qui s'occupent des programmes s'assurent que le but de la formation et les bénéfices qu'on en tirera sont bien compris par tous ceux qui la recevront. Il leur faut aussi tenir compte des conséquences de la formation, voulues comme non voulues, afin de

s'assurer que les résultats ne feront pas plus de mal que de bien et que les mauvais effets fortuits seront évités ou surmontés.

Les remarques précédentes ne sont pas faites pour suggérer que les obstacles d'ordre psychologique à la formation sont obligatoirement irrationnels ou mal fondés. Ils sont souvent assez logiques et sont même parfois justifiés. Les adultes qui reçoivent une formation sont en droit de se plaindre s'ils sont soumis à des méthodes de formation qui ne conviennent qu'à des individus sans maturité d'esprit ou sans expérience. Leur résistance à une formation qui n'est pas autre chose que « mise en scène » administrative est rationnelle et peut être recommandée. Mais il existe vraisemblablement autant de forces psychologiques contribuant à encourager l'employé à recevoir une formation qu'il y en a pour l'en dissuader.

La tâche de l'administration est d'essayer de créer des conditions qui feront naître ces motivations désirables. Analyser la motivation de l'employé est cependant une entreprise complexe et incertaine. Nous sommes encore loin de savoir tout ce qui est nécessaire pour être sûrs que les efforts en vue de créer les attitudes souhaitées chez les employés donneront les résultats recherchés. On en sait cependant assez, de nos jours, pour améliorer substantiellement les points de vue et l'éthique en cours dans la plupart des systèmes administratifs.

### **Obstacles administratifs à la formation**

Outre les obstacles à la formation d'ordre psychologique, il existe des obstacles élevés par la structure même de l'administration. Ces obstacles ne sont pas nécessairement contre la formation en tant que telle, mais ce sont des obstacles à l'application de la formation pour le développement du service tout entier qui a été recommandé tout au cours du présent ouvrage.

Les travaux de formation sont parfois gênés par le caractère exclusif d'un ministère. Lorsque les subdivisions administratives ont une vue étroite et restrictive de leurs fonctions, la formation tend à être utilisée de façon étroite et restrictive. L'exclusivisme ministériel complique la tâche des organismes ayant des problèmes similaires en matière de formation lorsqu'il s'agit de coopérer à des travaux de formation, comme les programmes de formation conjointement pris en charge, la participation des employés d'un organisme aux programmes de formation d'un autre organisme, ou l'échange de matériaux et d'équipement de formation. Lorsque les fonds pour la formation sont alloués exclusivement aux ministères et autres subdivisions de l'Administration et lorsque les décisions relatives à l'affectation desdits fonds est sous la seule responsabilité du ministère ou de l'organisme considéré, les tendances vers l'exclusivisme ou le séparatisme en matière de for-

mation sont renforcées par les dispositions administratives. Il y a avantage à allouer certains fonds de formation à un organisme central ayant le pouvoir d'attribuer les subventions aux différents ministères et subdivisions lorsque des travaux communs ou en coopération sont indiqués.

Un autre obstacle de nature administrative à la formation efficace dans l'administration est la distinction très nette qui est parfois faite entre les groupes professionnels, juristes et médecins par exemple, et les autres emplois administratifs. Un sens de la fierté de la profession et de la vanité technique dans les groupes d'employés très spécialisés peut les amener à considérer qu'ils peuvent et devraient assurer leur propre formation. A moins que des contacts positifs n'aient été établis avec ces groupes et qu'on ne se soit assuré de leur coopération, les efforts des éducateurs ou des fonctionnaires d'autorité de l'administration pour amener leurs membres à s'adonner à une formation à l'échelle administrative pourraient être considérés comme des intrusions injustifiées.

Des groupes professionnels et techniques peuvent avoir un sens très vif de la formation en ce qui concerne leur propre discipline professionnelle mais résister à s'engager dans des programmes de développement qui comprennent des employés d'autres secteurs. Cette attitude constitue un handicap à la plupart des catégories de formation qui portent sur l'accomplissement des fonctions administratives. Malheureusement, les spécialistes de la formation sont rarement en mesure d'influencer les attitudes vis-à-vis de la formation des groupes d'employés du secteur médical, du corps des ingénieurs, des services sociaux, de l'enseignement et autres groupes à caractère très professionnel. Ces groupes peuvent être influencés en premier par leurs propres chefs, mais aussi dans une certaine mesure par les hauts fonctionnaires de l'administration. A moins d'obtenir la coopération des chefs de ces groupes techniques et professionnels il sera extrêmement difficile de surmonter les obstacles à la formation d'ordre psychologique et relevant de l'organisation qui prédominent fréquemment dans ces groupes dans les services publics.

Les associations et les syndicats d'employés peuvent également constituer des obstacles d'ordre administratif à la formation lorsqu'ils n'ont pas été consultés. Les syndicats d'employés peuvent considérer avec jalousie les efforts de l'administration en matière de formation et soupçonner que l'intention de la formation soit de subordonner l'employé à la politique administrative, de lui inculquer des points de vue qui affaiblissent sa loyauté vis-à-vis du groupement d'employés. Lorsque les syndicats d'employés jouissent de la confiance et de l'appui de leurs membres, il est nécessaire et peut-être utile d'associer leurs dirigeants aux travaux de formation de l'administration, en particulier si les représentants de ces groupements sont capables de contribuer d'une manière significative à l'élaboration et à la mise en œuvre des

programmes de formation et sont habiles à analyser les opinions des groupes et à établir une communication avec eux. Dans certains aspects des relations humaines, les chefs des groupements peuvent être capables de réaliser le meilleur travail de formation et leur exemple peut aider à persuader leurs camarades à adopter une attitude favorable en matière de formation.

Les membres de tous les groupements professionnels ont tendance à considérer la formation dans leurs propres types d'activités comme leur première préoccupation. Ils peuvent ne pas voir comment la formation dans leur spécialité a des implications plus larges pour l'organisme ou les services publics dans leur ensemble. Ainsi, dans les hôpitaux psychiatriques modernes une tâche importante consiste, lorsque cela est possible, à redonner au malade un comportement normal. Dans le cadre de la thérapeutique professionnelle, certains malades sont formés pour aider dans les cuisines de l'hôpital ou dans d'autres services d'intendance. Les diététiciens de l'hôpital qui forment ces malades sont parfois découragés lorsqu'ils perdent une large proportion de leurs assistants les mieux formés du fait que ces malades ont recouvert la santé et sont sortis de l'hôpital. Ces diététiciens ont naturellement considéré leurs responsabilités de formation dans le seul cadre de l'intendance et ont oublié leur rôle plus vaste que cette même formation joue dans le rétablissement des malades. Le directeur de l'hôpital doit souligner et maintenir cette idée que le diététicien assume deux rôles de formation. A moins que le rapport entre ces deux rôles ne soit reconcilié ils peuvent être considérés comme opposés. Le résultat peut être des diététiciens non satisfaits et se traduire par l'échec d'utiliser au mieux la thérapeutique professionnelle sur les malades.

Il est donc important que les responsabilités des parties mises en cause dans la formation soient nettement et totalement définies. Les responsabilités et les relations administratives qui doivent être bien nettes dans l'intérêt de la coopération sont les suivantes :

1. Responsabilité de la haute administration en matière de formation dans tous les services publics;
2. Rôle de l'organisme central de formation en ce qui concerne les subdivisions administratives et les unités de formation à l'échelle ministérielle et locale;
3. Relation entre les unités de formation dans les ministères et les subdivisions ou les ministères où elles sont situées;
4. Relation entre les groupes professionnels, techniques, et les syndicats et les efforts de formation à l'échelle du service et à l'échelle du ministère.

Les individus peuvent coopérer avec plus d'efficacité lorsqu'ils comprennent pourquoi cette coopération est nécessaire et lorsqu'ils conçoivent les moyens de rendre cette coopération efficace. Expliquer et interpréter la formation pour les services publics de

manière à répandre le concept du perfectionnement du personnel, à tous les échelons de l'administration, est l'un des moyens les plus efficaces pour surmonter les obstacles dressés par inadvertance contre une coordination administrative par la formation.

### **SUSCITER L'INTERET PUBLIC A LA FORMATION**

Il est évident que la formation n'est pas partout considérée comme utile ou nécessaire. Même là où elle est largement acceptée il ne s'ensuit pas toujours qu'elle soit comprise et acceptée par les dirigeants politiques ou par des éléments influents de la collectivité. C'est pourquoi il faut rallier des appuis aux efforts de formation, non seulement dans les services publics eux-mêmes, mais aussi dans la législature, les partis politiques, la presse et, aussi largement que possible, dans le grand public. Un pas dans cette direction consiste à dire l'histoire des réalisations de la formation d'une façon simple et directe — en mettant l'accent sur les éléments d'intérêt humain dans des services publics constructifs. Les programmes de formation devraient prévoir les dispositions nécessaires pour assurer que les résultats de la formation seront établis, enregistrés et divulgués. Cette diffusion devra être faite de façon à expliquer et à accroître l'intérêt du public dans une formation efficace.

Il existe bien des façons d'expliquer au public les effets de la formation et pourquoi elle est importante. Les rapports sur les résultats des travaux de formation et l'approbation de ces efforts peuvent figurer dans les discours des fonctionnaires du secteur public. Des récompenses dans le cas de personnes qui se sont distinguées à la suite d'une formation constituent un autre moyen d'insister sur la valeur de la formation. Un autre moyen d'expliquer l'intérêt que présente la formation pour le public est de s'assurer la participation de chefs de partis politiques ou de divers représentants de la vie publique à des conférences ou à des comités s'occupant du développement des ressources humaines et de l'amélioration des services publics.

De nouveaux moyens peuvent être utilisés pour exposer la formation au public si les incidents qui captent l'attention sont habilement utilisés pour porter le message. La formation, dans l'abstrait, n'intéresse pas beaucoup de gens, mais des exemples spectaculaires peuvent convaincre les gens de la valeur de la formation si la relation entre la formation et la réalisation est bien mise en lumière. La formation des astronautes américains et soviétiques a fourni une illustration évidente et spectaculaire. Peu d'aspects de l'administration ont une répercussion aussi grande dans le grand public. Mais la relation qui existe entre la forma-

tion et la réalisation est également évidente dans bien des activités plus courantes de l'administration et les possibilités de gagner l'appui du public à la formation grâce à de nouveaux moyens sont rarement pleinement utilisées.

Dans les groupes ayant un degré d'instruction et le sens civique très élevé, l'intérêt du public dans la formation peut être expliqué comme un aspect de l'intérêt plus large que présente pour le public des services publics plus efficaces. Les éducateurs peuvent aider les hautes personnalités politiques et les chefs des partis politiques et des organisations professionnelles d'employés à expliquer à leurs adhérents le rôle que joue la formation, qui permet de faire face aux objectifs généraux aussi bien que particuliers de l'administration publique. Cette façon d'agir a l'avantage de placer la formation dans le juste contexte des services publics et du développement national. Ce serait plus efficace que de plaider en faveur de la formation isolément, en concurrençant d'autres aspects de l'administration publique.

## **RESUME**

Bien que l'idée d'améliorer les services publics grâce à la formation puisse être généralement bien reçue, on ne peut dans certains cas assumer avec certitude que la formation sera acceptée. Il existe de nombreux obstacles au succès des efforts de formation. Ainsi, la mise au point d'un système efficace de formation des services publics nécessite de lui assurer des appuis à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration.

Un appui venant de l'autorité supérieure est absolument essentiel au succès de tout travail complet de formation. Cet appui est plus efficace lorsqu'il se traduit aussi bien par des actes que par des mots. La résistance principale à la formation se rencontre cependant dans la plupart des cas aux échelons moyens ou inférieurs de l'administration, là où les pressions du travail sont en général plus directement ressenties et où la formation peut être envisagée comme un fardeau supplémentaire et non nécessaire.

Les obstacles à l'acceptation de la formation se groupent, dans une administration, dans deux catégories étroitement liées : l'une d'ordre psychologique, l'autre, relevant de l'administration. Il existe cependant des facteurs d'apathie, de cynisme, de méfiance, de suffisance et de vanité qui doivent être détectés et surmontés pour que la formation soit pleinement efficace. La peur du changement et de ses conséquences imprévisibles est l'un des principaux facteurs de dissuasion dans l'acceptation de la formation. Il faut donc rechercher à établir un climat favorable à la formation lors de la mise au point de tout programme de formation.

Les obstacles qui, dans une certaine mesure, sont également

d'ordre psychologique, mais sont renforcés par les divisions structurales et professionnelles dans les services publics, comprennent l'exclusivisme des ministères, la vanité professionnelle et technique, la méfiance et les jalousies dans les associations d'employés et les conceptions erronées quant à l'attribution des responsabilités en matière de formation. Faire participer les dirigeants des groupements d'employés aux travaux de formation et éclaircir les responsabilités en matière de formation aide à aplanir les obstacles administratifs à la formation.

Il existe enfin le besoin continu d'expliquer l'intérêt que présente la formation pour le public, non seulement dans les services publics, mais aussi aux dirigeants politiques et aux porte-parole de l'opinion publique dans l'ensemble du pays.

La coopération de la population au travail très vaste de l'administration publique est implicite dans toute démocratie et nécessaire à toutes les formes actuelles de gouvernement. Dans tout Etat moderne chaque citoyen passe un pourcentage important de son temps comme membre actif de la machinerie administrative. Les devoirs les plus évidents comme être membre d'un jury, faire sa déclaration d'impôt, servir dans les forces de sécurité (civiles ou militaires), fournir des renseignements lors de recensement, et voter aux élections pourraient être multipliés un nombre incalculable de fois s'il fallait cumuler les devoirs publics spéciaux de certaines professions et de certains groupes de citoyens. La formation pour les services publics, au sens large, comprend tous les individus et c'est plus qu'un jeu de mots ou une lapalissade que de dire que l'intérêt du public dans la formation pour les services publics est inséparable de l'intérêt public des services publics.

## VII

### MESURER ET EVALUER L'EFFICACITE DE LA FORMATION

L'épreuve finale de la formation est d'établir si elle a atteint ses objectifs. Mais il est également important de savoir si ces objectifs et les efforts faits pour les atteindre en valaient la peine par rapport aux frais entraînés et aux buts et aux objectifs de l'administration. Parce que la formation, quelle qu'en soit la forme, engendre des frais, et parce qu'elle affecte beaucoup le travail des services publics, tout effort sérieux pour améliorer les services publics par la formation doit prévoir la mesure et l'évaluation de l'efficacité de la formation.

#### DISTINCTION A ETABLIR ENTRE LA MESURE ET L'EVALUATION

Il faut établir une nette distinction entre mesurer et évaluer. Ces opérations peuvent être étroitement liées dans l'intention mais elles sont séparées et distinctes. Mesurer l'efficacité de la formation peut être fait sans aucune tentative d'évaluation. *Mesurer* implique une norme ou un critère pour estimer les changements introduits par la formation; cela ne prouve pas nécessairement que ces changements soient souhaitables ou servent les buts auxquels devait répondre la formation. *L'évaluation* est le processus par lequel les résultats de la formation sont comparés aux objectifs de la formation et par lequel on détermine si les résultats justifient le travail effectué.

Une évaluation implique un jugement de valeur. Le jugement dépend donc de la valeur, et là gît la difficulté fondamentale de toute évaluation. Les valeurs échappent à toute analyse objective. Elles proviennent de l'environnement culturel et sont influencées par des facteurs psychologiques imparfaitement déterminés et compris. Les évaluations sont donc toujours relatives. Elles n'ont de sens qu'en référence à des valeurs, des normes ou des objectifs

particuliers. Cela ne veut cependant pas dire que l'évaluation ne répond à aucun but général ou n'a de sens que pour la personne qui la fait. Les valeurs peuvent être largement répandues, largement définies, et elles peuvent être conformes à d'autres valeurs. Les services publics eux-mêmes ne sont qu'un moyen de réaliser des valeurs. Le premier problème qui se pose lors de l'évaluation de toute formation est donc de déterminer les valeurs recherchées par cette formation. Que ce soient ces valeurs ou d'autres qui devraient être recherchées est une autre question, plus vaste, plus importante, mais qui dépasse l'évaluation d'efforts particuliers de formation.

Ni la mesure, ni l'évaluation des réalisations de la formation ne peuvent donc être définies en termes absolus. Le but de la mesure et de l'évaluation est de découvrir dans *quelle mesure* et *de quelles façons* la formation est efficace. La probabilité, et non la certitude, est le seul objectif réalisable.

### **CHOISIR LES METHODES DE MESURE APPROPRIEES**

Mesurer l'efficacité de la formation exige, au départ, deux points de référence : un point de base qui représente le niveau du rendement avant que ne commence la formation, et le niveau de rendement ou de réalisation vers lequel tend la formation.

A moins qu'un point de base adéquat ne soit choisi avant le début de la formation, tout essai ultérieur pour mesurer les progrès faits n'aura que peu de sens. A moins d'avoir établi un standard de rendement, il sera impossible de déterminer dans quelle mesure les buts de la formation ont été atteints.

Pour être efficace, une formation orientée exige que les objectifs soient clairement définis. Toutefois, à moins que ces objectifs ne soient établis en termes mesurables, il sera impossible de déterminer si la formation a bien atteint ses buts. Dans bien des catégories de formation, et en particulier dans celles qui s'appliquent à des niveaux administratifs élevés, il peut être difficile d'établir les buts en termes mesurables. Une partie de cette difficulté consiste à découvrir ce qui rend un travail efficace.

Comment, par exemple, peut-on établir des tests de rendement mesurables et valables dans le cas de fonctionnaires d'autorité, de chefs de service ou de professeurs? Les objectifs de la formation sont facilement établis dans le cas d'une dactylo; dans le cas d'agents de police, la tâche est plus ardue; dans le cas de chercheurs, la mesure de la réalisation doit être envisagée d'une façon totalement différente. Il est évident qu'il est facile de mesurer l'efficacité de la formation pour certains postes et certaines situations, et que cela présente des difficultés plus ou moins grandes pour d'autres.

Une autre difficulté est constituée par le manque d'un nombre suffisant d'expériences et de connaissances éprouvées sur la mesure dans laquelle on peut établir des buts précis et mesurables en matière de formation. Des tâches telles que l'analyse du travail, la mesure du rendement, l'établissement d'un but et l'évaluation de la formation, sont reliées entre elles, les progrès de l'une bénéficient des progrès faits dans les autres. La mesure de l'efficacité de la formation ne peut pas dépasser la capacité des fonctionnaires responsables à établir clairement ce qu'on attend des emplois pour lesquels la formation est prévue.

Un plan ou un programme de formation qui ne comporte pas les moyens de mesurer les résultats ne peut être suffisant ou complet. Ces moyens doivent comprendre des méthodes pour découvrir et rassembler les renseignements nécessaires pour mesurer et évaluer et pour analyser les conséquences de la formation. Mesurer les effets de la formation est une opération qui devrait tenir compte, non seulement de tous les facteurs relatifs à la réalisation des buts de la formation, mais également de tout effet supplémentaire que la formation peut avoir eu sur les personnes ou les organisations considérées.

Il est concevable qu'un travail particulier de formation puisse être couronné de succès dans la réalisation de ses buts mais puisse également entraîner des conséquences inattendues qui pourraient diminuer ou même annuler ses bénéfices. Il se peut également que des programmes de formation s'avérant un succès et satisfaisants pour un but particulier puissent augmenter considérablement leur valeur par leur application plus large à d'autres aspects des services publics. Ainsi, le fait de mesurer la formation devrait indiquer dans quelle mesure les buts de la formation ont été atteints, mais il devrait également, dans la mesure du possible, révéler tous les effets du travail de formation.

Le choix des méthodes pour mesurer les résultats de la formation a pour but principal de déterminer les instruments de mesure appropriés et leur bonne application. Il y a autant de danger à mal utiliser des méthodes de mesure valables qu'à adopter à tort des méthodes inappropriées et qui induisent en erreur. Les tests et les statistiques sont des outils de mesure utiles, mais s'ils doivent déterminer ce qu'il est nécessaire de savoir, quant aux résultats de la formation, ils doivent être utilisés avec précaution et discernement. Par exemple, des tests standardisés, valables pour mesurer l'accroissement des connaissances ou des aptitudes, peuvent ne pas convenir pour mesurer les effets de la formation sur le travail. Il peut être utile de savoir ce qu'un individu a appris par la formation, mais cette information n'indique pas dans quelle mesure cette acquisition a eu une influence sur l'exécution de son travail.

L'une des erreurs les plus communes lorsqu'on mesure les résultats de la formation est de confondre le nombre de gens qui

ont suivi des cours de formation et ceux qui ont, en fait, tiré profit de cette formation. Il devrait être immédiatement apparent que le simple fait d'avoir suivi une formation n'est pas la preuve qu'une formation réelle au sens d'un changement d'attitude, de connaissances, ou d'habileté, a bien eu lieu. Dans la mesure et l'évaluation des programmes de formation il est nécessaire de savoir combien d'individus ont été impliqués dans la formation, pour combien de temps, et dans quelles catégories de services. Ces statistiques ne constituent cependant que des indications brutes et rudimentaires. Malheureusement, le nombre d'individus qui ont suivi des programmes de formation est presque généralement considéré comme synonyme du nombre d'individus qui ont, en fait, reçu une formation. Aucune indication quant à la qualité de l'efficacité de la formation ne peut être tirée de ce genre de renseignements.

Les données statistiques donnent cependant des indications pour les enquêtes relatives à l'efficacité de la formation. Bien que les chiffres qui indiquent qu'un grand nombre de personnes suivent régulièrement les sessions officielles de formation peuvent indiquer ou non l'efficacité de la formation, des chiffres indiquant un nombre relativement restreint de personnes recevant la formation et une piètre assistance aux sessions de formation suggèrent le besoin d'examiner l'état de la formation dans l'organisme considéré. Les statistiques relatives à la formation « parlent rarement d'elles-mêmes ». Pour être utiles elles doivent faire l'objet d'une interprétation basée sur la connaissance des conditions réelles.

Mesurer les résultats de la formation en faisant des comparaisons « avant et après » a plus de sens qu'une simple mise en tableau statistique, mais n'est pas sans présenter des pièges. Les résultats de la formation sont plus aisément mesurés lorsque le type d'activité se prête, avant comme après, à la comparaison, comme dans des tests portant sur une connaissance ou une habileté individuelle démontrable. Si la formation n'a pas d'autre but que d'améliorer la compétence d'un individu et son habileté à exécuter son travail, cette méthode de mesure de l'efficacité de la formation peut être bonne. Mais si, comme nous l'avons déjà signalé, l'objectif de la formation n'est pas seulement d'augmenter la possibilité d'action, mais d'améliorer le rendement réel, la comparaison qui doit être faite ne doit donc pas l'être entre la *compétence* de la personne ayant reçu la formation (ou son habileté à accomplir sa tâche), avant et après la formation, mais doit porter sur son *rendement* réel avant et après la formation.

La comparaison du rendement d'une même personne ou d'un même organisme au cours d'un certain temps est la meilleure méthode connue pour établir les résultats de la formation. Les comparaisons entre différents programmes de formation fournissent, par contre, des informations beaucoup moins utiles. Les facteurs variables qui rendent même de simples mesures de pro-

grès d'un individu difficiles à vérifier se multiplient lorsqu'on tente des comparaisons entre différents programmes de formation. Les comparaisons entre des programmes différents ayant des objectifs similaires peuvent avoir une valeur si l'on s'intéresse avec soin et en détail aux influences qu'ont les divers facteurs sur la formation. Le plus grand travail que nécessite ce genre d'analyse en fait une méthode de mesure moins utile que les comparaisons faites sur un même individu ou un même organisme avant et après un programme.

Dans le choix des critères de mesure il est important de décider si c'est le rendement individuel, celui du groupe ou de l'organisme qui doit être mesuré ou si les critères choisis doivent porter sur deux de ces catégories ou même plus. Les mesures adéquates pour mesurer les résultats dans l'une de ces catégories ne sont pas nécessairement des mesures valides de rendement dans les autres. Les méthodes les plus valables pour mesurer les résultats sont celles qui prévoient la vérification par recoupement des résultats grâce à une application répétée. Il y a deux méthodes principales de recoupement des mesures en matière de formation. L'une consiste à appliquer des mesures de réalisation différentes mais valables au même programme de formation. L'autre consiste à appliquer plusieurs fois la même « unité » de mesure aux répétitions du même programme de formation dans des circonstances très semblables. Ces deux façons de faire peuvent être utilisées pour bien des formes de formation. Mais la seconde seule est possible s'il n'existe qu'un moyen de mesurer le rendement.

Dans certaines catégories de formation pour lesquelles la compétence individuelle est un objectif, des notes cumulatives sur le personnel peuvent fournir quelques indications sur l'efficacité de la formation. Cela n'est possible que lorsque ces notes indiquent le résultat du travail de l'individu par rapport à des normes de rendement clairement définies. Dans bien des cas cependant, les objectifs de la formation se rapportent plus à la productivité de l'unité de travail qu'à celle de l'individu. Dans ces cas, c'est le rendement de l'unité particulière ou de l'opération qui doit être mesuré et analysé.

La mesure du rendement d'un groupe ou d'une organisation a quelques avantages évidents sur les essais de mesure de l'incidence de la formation sur les individus. D'une part, les activités de l'organisme sont considérées comme un tout, et cela n'exige pas qu'une relation soit établie entre les progrès individuels et le rendement amélioré de l'organisation. Si on découvre une nette corrélation entre le programme de formation et ce meilleur rendement, si aucune autre explication ne peut être trouvée à l'amélioration et si aucun effet contraire n'est établi, il y a alors preuve par présomption que la formation a été efficace — a réalisé le but fixé. Même si cela peut paraître souhaitable, il n'est pas nécessaire d'étudier cette question plus ardue qui consiste à savoir

comment la formation a, en fait, modifié le rendement des individus.

Cela ne veut pas dire que la recherche des effets de la formation organisée sur la base du travail du groupe ou des relations du travail doit ne pas tenir compte de l'incidence de la formation sur les individus. Un programme de formation qui, au départ, améliore le rendement d'un groupe peut, à la longue, donner lieu à des difficultés individuelles ou dans les relations entre individus qui peuvent finir par abaisser l'efficacité du groupe. Il est donc judicieux d'apprécier à nouveau l'efficacité totale d'un programme de formation après un certain laps de temps. Mesurer l'efficacité de la formation donne alors des indications sur les points sur lesquels il pourrait s'avérer nécessaire de faire des recherches dans les méthodes de formation.

De la discussion précédente il ressort clairement qu'aucune méthode de mesure de l'efficacité de la formation n'est susceptible d'être universellement utilisable. Dans bien des catégories de programmes de formation, on peut utiliser des méthodes de mesure similaires ou identiques, mais le critère de mesure proposé pour chaque programme de formation ne devrait être analysé et adopté que si on a la preuve qu'il indiquera réellement la mesure dans laquelle le programme a atteint les résultats souhaités. En résumé, la mesure de l'efficacité de la formation exige :

1. Un point de base, représentant le rendement avant la formation;
2. Des objectifs ou normes établis en termes mesurables;
3. Une application valable des méthodes statistiques aux changements provoqués par la formation (et non une simple mise en tableaux routinière);
4. Incorporation de tous les résultats significatifs de la formation;
5. L'utilisation de plus d'une méthode ou d'occasion de mesure des résultats, pour procéder par recoupement.

#### **CARACTERISTIQUES D'UN PROGRAMME VALABLE D'ÉVALUATION**

Comme il a été noté dans la section précédente, la mesure et l'évaluation sont deux opérations séparées et distinctes. Chacune peut se faire sans l'autre. Cependant, évaluer un programme sans preuve contrôlable quant aux résultats dudit programme ne serait qu'une opinion purement subjective et pourrait difficilement offrir une base adéquate pour déterminer si le programme en valait la peine ou non. Dans des programmes portant sur les services publics, où l'on est en présence de personnes et de valeurs diffé-

rentes et nombreuses et où un certain degré d'objectivité est nécessaire, l'évaluation implique la mesure. Un jugement subjectif n'offre aucune base pour se mettre d'accord pour améliorer, poursuivre, mettre fin ou modifier le programme de formation.

L'évaluation compare les résultats de la formation aux valeurs recherchées par cette formation. Elle doit donc se baser sur des critères d'efficacité qui sont compris par toutes les personnes intéressées, et elle doit reconnaître les valeurs qui ont cours dans toute l'organisation, en particulier celles qui sont modifiées par les résultats recherchés du programme de formation. En bref, *le but de la mesure est de déterminer les effets du programme de formation tandis que le but de l'évaluation est d'arriver à un jugement objectif ou une conclusion quant à l'efficacité desdits efforts.*

De même que des critères appropriés sont nécessaires pour mesurer utilement les résultats de la formation, de même des critères qui reflètent avec clarté et précision les valeurs sur lesquelles se base le jugement sont nécessaires à une bonne évaluation. Tout exercice d'évaluation doit déterminer au départ les valeurs qui sont impliquées. Et cette identification peut entraîner la nécessité d'étudier à qui se rapportent les valeurs impliquées. Les valeurs sur lesquelles on peut baser le jugement d'un programme de formation sont nombreuses et diverses. De plus, ces valeurs ne sont pas nécessairement compatibles les unes avec les autres.

La détermination de valeurs peut présenter une difficulté particulière aux personnes qui évaluent des programmes de formation en abordant leur tâche de l'extérieur de l'organisation. Elles doivent découvrir tous les éléments de la structure de valeur de l'organisation avant de commencer leur travail. Des valeurs multiples et contradictoires peuvent être recherchées par le biais de la formation : les chefs politiques, les hauts fonctionnaires et les employés des autres échelons peuvent avoir des sentiments et des attitudes fort différents quant au même programme de formation. Nous avons ici, à nouveau, la preuve que la formation ne peut être séparée des concepts et du fonctionnement administratifs.

Les valeurs qui ont une influence sur les individus dans leurs relations et leur travail, influenceront inévitablement leur réaction en ce qui concerne le travail de formation. Il s'est présenté des cas où les efforts de formation ont été compromis parce qu'ils donnaient sans le savoir tête baissée dans des systèmes de valeurs non décelés que ces efforts paraissaient menacer. Ainsi, dans certains pays, la coutume locale insiste sur l'entraide et la coopération. Des tentatives visant à introduire une compétition individuelle dans les programmes de formation dans certains de ces pays se sont soldées par un échec. La compétition par groupe a, par contre, souvent réussi.

Les raisons pour lesquelles un gouvernement peut établir ou parrainer des programmes de formation ne sont pas toutes déclai-

rées, ni même admises. Ainsi, des programmes de formation peuvent être établis comme moyens de maintenir au pouvoir le gouvernement du moment grâce à l'endoctrination et à la propagande. Ils peuvent être établis pour apaiser le mécontentement des employés ou peut-être comme des moyens détournés d'augmenter le dédommagement de certaines catégories d'employés. Les programmes de formation peuvent être utilisés pour établir quels sont les employés qui sont des chefs en puissance ou pour réfuter les critiques déclarant que le gouvernement est vieux jeu. Ces raisons, et bien d'autres encore, peuvent ne pas figurer parmi les objectifs avoués de la formation mais être les mobiles décisifs des fonctionnaires qui ont eu l'initiative de cette formation. La façon dont ces buts ultérieurs peuvent être traités par ceux qui évaluent l'efficacité de la formation dépendra évidemment des circonstances particulières dans lesquelles sera faite cette estimation et les buts qu'elle doit remplir.

Dans certains cas, l'évaluation des programmes de formation devrait éviter de se référer ouvertement aux objectifs non mentionnés qui peuvent être soupçonnés mais ne peuvent être prouvés. Un programme efficace et dans l'ensemble bénéfique peut parfois avoir été établi pour une raison que réprouve la personne chargée de l'évaluation, pour favoriser par exemple la bonne fortune politique d'un bureaucrate ou d'un homme politique ambitieux. Cependant, ce serait peut-être faire preuve de peu de perspicacité que de condamner un bon programme de formation simplement à cause des circonstances politiques qui l'entourent. Néanmoins, dans toute analyse valable de l'efficacité de la formation et dans toute bonne évaluation du programme, il est important que l'analyste soit aussi conscient que possible de tous les facteurs impliqués dans la mise au point et la mise en œuvre du programme de formation. Il est possible que dans un but quelconque un bon programme ait été établi pour de mauvais motifs. Si des jugements sont exigés quant aux aspects moraux et éthiques des programmes de formation, ils doivent être identifiés à ce qu'ils sont et ne pas être confondus avec les normes d'efficacité ou d'efficacités établies en se basant sur les buts et les objectifs de l'organisation.

En résumé, un programme d'évaluation sur lequel on peut se baser pour obtenir un jugement objectif sur les travaux de formation devrait avoir les caractéristiques suivantes :

1. Être basé sur une analyse serrée et réaliste des valeurs en cours;
2. Être compatible avec les buts et les objectifs administratifs;
3. Utiliser tous les moyens appropriés de mesure objective.

La personne chargée de l'évaluation, qu'il s'agisse d'un éducateur, d'un fonctionnaire d'autorité ou d'un consultant, est dans l'obligation de définir son critère — de bien préciser ses valeurs. Il n'y a pas d'erreur de jugement plus commune que de critiquer une chose parce qu'elle n'est pas ce que le critique voudrait qu'elle

soit, même si elle est précisément ce qui était voulu. Dans de telles circonstances il peut y avoir matière à critiquer mais leur rapport avec le but souhaité doit être mis en lumière si l'évaluation veut servir à un but utile.

## RESUME

La mesure et l'évaluation sont des aspects séparés mais intimement liés du jugement porté sur l'efficacité de la formation. La mesure révèle quels changements ont eu lieu à la suite de la formation. L'évaluation détermine dans quelle mesure la formation est justifiée par ces résultats.

De ces deux processus, celui de la mesure est le plus objectif et le plus systématique. L'évaluation implique un jugement de valeur et ne va pas sans un élément inévitable de subjectivité. Cependant, du fait que la formation pour les services publics est un processus social impliquant de nombreuses personnes et organisations, son évaluation, pour être utile, doit être basée sur des valeurs bien définies et largement comprises.

Les plans et les programmes de formation ne sont pas complets s'ils ne comprennent pas, *primo*, des dispositions nécessaires pour assurer la mesure des résultats de la formation et, *secundo*, des critères qui, dans l'esprit des auteurs de la formation, fourniront une base adéquate pour évaluer les résultats de la formation. Aucun critère unique pour l'efficacité de la formation n'est susceptible de satisfaire à tous les objectifs et toutes les valeurs qui sont à la base de la formation dans les services publics. Une évaluation totale des programmes de formation peut être nécessaire pour cette raison afin de tenir compte des différents points de vue et des différentes échelles de valeurs.

La discussion qui précède ne devrait pas porter à croire que la mesure ou l'évaluation de la formation peuvent être facilement données en termes statistiques précis. Il est fort probable que les méthodes statistiques puissent être utilisées plus largement et plus efficacement qu'elles ne l'ont été jusqu'à présent. Le fait de croire que la portée de la formation est trop complexe pour pouvoir être mesurée, que les variables impliquées sont trop grandes pour permettre une bonne évaluation n'est pas plus fondé que cette vue trop optimiste qui consiste à déclarer que nous possédons déjà des connaissances et des techniques permettant d'accomplir ces opérations. Nous avons surtout insisté sur les principes et les critères, plus que les techniques, car celles-ci doivent être l'objet d'une clarification afin de découvrir et de mettre au point les bonnes techniques de mesure et d'évaluation. Avec de la patience et de l'opiniâtreté, la recherche et l'expérimentation laissent espérer une amélioration progressive dans l'estimation, donc dans l'élaboration et la mise en œuvre de la formation.

## DEUXIÈME PARTIE

### **ASSISTANCE ET RESSOURCES EN MATIÈRE DE FORMATION**

La seconde partie du présent ouvrage ne traite pas tant de la formation elle-même que des sources d'assistance en matière de formation. Bien qu'axée plus particulièrement sur les conditions et les besoins des pays depuis peu en voie de développement, la teneur de cette seconde partie peut en général s'appliquer aux programmes de formation administrative de tout le pays.

Le chapitre VIII expose la contribution apportée par les universités et les autres établissements d'enseignement à la formation pour les services publics. Le chapitre IX traite surtout de l'assistance technique internationale en matière de formation (l'accent est particulièrement mis sur la formation pour l'administration publique). Le chapitre X constitue un guide sélectif en ce qui concerne les informations sur la formation et comprend une liste de livres et d'articles qui traitent des programmes de développement du personnel.



## VIII

### **LES RESSOURCES QUE FOURNIT L'ENSEIGNEMENT POUR LA FORMATION EN MATIERE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Toutes les administrations ont, dans une certaine mesure, besoin d'une aide extérieure pour faire face à leurs besoins en matière de formation. Elles ne peuvent, sur le plan économique, se suffire à elles-mêmes pour les ressources en formation, il leur faudrait faire en double la plupart du travail accompli par les établissements d'enseignement et les professions. C'est pour cette raison que les administrations comptent sur les écoles et les universités et sur les programmes d'enseignement des diverses sociétés techniques et professionnelles pour compléter et soutenir leurs propres efforts en matière de formation.

#### **EDUCATION AVANT L'EMPLOI**

Les établissements d'enseignement aident de deux façons la formation administrative : ils fournissent, *primo*, les fondations pour tout enseignement ou formation ultérieurs et, *secundo*, ils peuvent assurer la formation dans certaines spécialités pour lesquelles ils constituent les principales sources de connaissances et de compétences. Plus le travail effectué dans les écoles, les collèges et les universités d'un pays, sera meilleur, plus les fondations pour recevoir les programmes de formation de l'administration seront solides. Dans certains domaines professionnels comme les professions d'ingénieurs, la médecine et le droit, l'enseignement reçu avant l'entrée dans l'administration est une formation indispensable pour les services publics. Avec le développement de la spécialisation, le nombre des domaines qui nécessitent que les individus reçoivent un enseignement et une formation dans les

universités ou les collèges techniques se sont multipliés. Aujourd'hui, les besoins du secteur public exigent une coopération étroite et continue entre le gouvernement et les différents établissements et organismes d'enseignement publics et privés.

A mesure que se propage le concept de développement professionnel, l'intérêt de l'administration dans l'enseignement avant l'entrée dans l'administration s'accroît. Il y a une prise de conscience accrue du fait que l'administration emploie plus que des commis, des techniciens et des administrateurs, elle emploie des *personnes*. Toute personne qui travaille pour le gouvernement est plus qu'un simple employé, elle apporte avec elle sa personnalité tout entière — tout ce qu'elle sait ou ce qu'elle est — aussi bien que ses compétences professionnelles. Jusqu'à maintenant, à l'exception des précautions de sécurité et de restrictions politiques, les nominations dans l'administration étaient essentiellement basées sur les exigences de l'emploi sur le plan technique, et sur celui de l'éducation reçue. On n'a pas suffisamment tenu compte des besoins plus larges en ressources humaines des services publics — des facteurs de la personnalité qui favorisent le travail en équipe à un poste et le développement des capacités personnelles.

En établissant les conditions requises pour l'obtention d'un poste, l'administration a, en fait, indiqué quelle formation elle exigeait de ceux qui désiraient entrer à son service. A mesure que les tâches de l'administration deviennent plus spécialisées, plus techniques et plus complexes, les exigences afférant à un poste sont devenues plus précises et plus détaillées. Cette tendance a eu une influence sur les exigences relatives à l'enseignement reçu avant l'entrée dans l'administration, et est, en partie, le résultat de pressions exercées par les organisations des professions libérales, commerciales et ouvrières. Ces groupes s'efforcent d'établir des normes pour pouvoir accéder aux professions libérales, aux métiers et aux occupations manuelles, non seulement pour maintenir, dans l'intérêt général une compétence sûre et uniforme, mais aussi pour protéger les intérêts particuliers des différents groupes qui fixent ces normes. Ainsi, les administrations ont été persuadées d'établir des qualifications particulières en matière de degré d'instruction pour les personnes qui désirent entrer dans les services publics comme enseignants, employés des services sociaux, comptables, ingénieurs, médecins de la santé, météorologistes, radiologues ou inspecteurs des bâtiments.

La relation entre l'administration et l'enseignement supérieur a, dans la plupart des pays, été étroite et de longue date. La plupart des universités et des grandes écoles techniques ont été au départ établies pour servir les besoins de l'Etat. Dans les domaines où l'administration est le seul ou le principal employeur, la responsabilité d'assurer la fourniture suffisante de personnel

ayant reçu une formation avant l'entrée dans l'administration a souvent été assurée par des écoles ou des académies directement gérées par l'administration. La formation des officiers pour l'armée est un exemple presque universel de cette politique. D'autres exemples connus sont l'administration de la police, les affaires étrangères, l'administration et l'enseignement de l'école communale.

Les universités apportent une contribution indispensable à l'administration publique lorsqu'elles offrent les moyens d'apprendre aux jeunes à raisonner et à utiliser les outils de l'intelligence dans les langues, les mathématiques, les arts et les relations humaines. Cette contribution doit être partout renforcée — et elle ne suffit cependant pas. Dans le monde complexe d'aujourd'hui et de demain, les tâches de l'administration exigeront des catégories et des niveaux de préparation qui dépassent des connaissances solides des outils du savoir telles qu'elles ont été jusqu'à présent comprises. En particulier pour ses fonctions de planification, de coordination et de direction l'administration doit trouver des moyens meilleurs pour détecter et préparer des personnes à de difficiles responsabilités.

La mesure dans laquelle l'administration compte, pour la formation avant l'entrée dans ses services, sur les universités et d'autres établissements d'enseignement échappant au contrôle direct du Gouvernement, dépend de plusieurs facteurs. L'existence d'établissements capables d'assumer cette formation est un facteur évident. Bien des pays qui se gouvernent depuis peu et plus d'une nation ancienne n'ont pas d'établissements répondant à leurs besoins. Renforcer l'enseignement supérieur peut donc constituer un pas important vers l'amélioration des services publics.

Dans des pays en voie de développement il existe une autre raison principale à cette attention que porte le gouvernement à l'enseignement supérieur : c'est le rôle important que les étudiants et les enseignants jouent dans la vie politique. La mesure dans laquelle l'administration peut se reposer sur les universités pour préparer les étudiants aux services publics a souvent fait l'objet de bien des doutes. Les établissements d'enseignement supérieur créés par des gouvernements européens sur les territoires d'anciennes colonies se sont souvent avérés mal adaptés aux besoins d'une nation naissante. Un éducateur distingué d'Asie a résumé le problème en ces termes :

« ... En Inde et au Pakistan, et dans d'autres pays du Sud-Est asiatique les universités et les collèges étrangers ont servi d'épicentres aux mouvements nationaux de libération, et, après l'indépendance, une fois qu'ils sont devenus des institutions nationales, ils sont aussi entrés en conflit avec leurs gouvernements quant au rôle qu'une université nationale devait avoir dans un pays ayant acquis depuis peu son

indépendance, avec une économie commençant seulement à se former et une société s'efforçant de s'adapter aux conditions nouvelles \* . »

Dans beaucoup de pays, et pas seulement dans les anciens Etats coloniaux la tradition de l'autonomie de l'université a fini par être associée à une indifférence routinière à l'égard des besoins publics et administratifs, à une attitude égocentrique. Les relations entre les universités et les nouveaux gouvernements nationaux ont été caractérisées par la méfiance et de piètres communications. Bien des gouvernements ont été incapables de compter sur les universités en matière de formation, excepté pour la formation la plus technique, du fait d'une agitation antigouvernementale chez les étudiants et les membres de la faculté. Dans certains cas, les gouvernements sont intervenus dans les affaires de l'université d'une façon arbitraire et partisane, laissant un résidu de ressentiment parmi les étudiants et les enseignants et une répugnance à coopérer avec les autorités publiques. La reconstruction des universités et le rétablissement des relations entre le gouvernement et les universités est une nécessité de toute première importance pour améliorer les services publics dans ces pays.

Dans beaucoup de pays, acquérir l'instruction, l'expérience et la formation pour être qualifié pour les emplois des services publics a été très largement laissé à l'initiative individuelle. Dans ces conditions l'administration ne réussira à attirer des personnes compétentes en nombre suffisant que si elle a bien su faire connaître ses besoins en personnel et si elle a clairement défini les conditions requises pour l'admission dans ses services. La plupart des gouvernements n'ont pas bien fait ce travail. Il est mieux assumé dans ces quelques pays où un gouvernement énergique fait une vigoureuse concurrence au reste de l'économie pour un personnel bien qualifié.

Des besoins pressants en matière de personnel pour les services publics, l'insuffisance des universités, et l'état relativement sous-développé des affaires administratives ont, dans bien des pays, découragé les efforts du gouvernement tendant à améliorer la qualité de l'enseignement avant l'entrée dans les services publics. Ainsi, le fondement éducatif pour l'amélioration des services publics est souvent le plus faible là où sa solidité est le plus nécessaire. Lorsque des gouvernements se servent des services publics pour réduire le chômage en multipliant le nombre des emplois à bas salaire il existe malheureusement peu de raisons qui incitent à mettre au point une formation spéciale avant l'entrée dans l'administration, pour y faire carrière, ou pour fournir un effort

---

\* HTIN AUNG : *Une expérience asiatique, L'Enseignement universitaire et les Services publics* (Paris, Bureau international des Universités, 1959) p. 34.

particulier pour détecter et recruter pour les fonctions subalternes de l'administration les étudiants les plus prometteurs. En outre, lorsque les pressions politiques ont amené les gouvernements à accorder la gratuité de l'enseignement à l'université, celle-ci a souvent été envahie par des foules de jeunes mal préparés et mal orientés, dont le seul objectif était d'obtenir un titre universitaire, moyen d'entrer dans l'administration. Toutes ces circonstances ont eu pour résultat que le problème de la formation pour les services publics est devenu un problème essentiel, tant social que politique, pour un grand nombre de jeunes nations.

Le fait que l'administration publique soit devenue un sujet d'études supérieures montre que le public a pris conscience de la nécessité de compétences et de connaissances spéciales dans l'administration des affaires publiques. Sur le plan historique, les gouvernements ont souvent maintenu des institutions spéciales pour sélectionner et préparer leurs cadres administratifs les plus élevés. Il existe toute une vaste littérature sur la façon d'assumer de hautes responsabilités administratives et d'acquiescer de l'habileté dans l'art de la diplomatie. Mais ni les traditions des « écoles palaces » pour les fonctionnaires d'autorité, ni les ouvrages sur l'art de gouverner ne sont adaptés aux besoins de l'époque contemporaine. Leurs connaissances et leur clairvoyance en matière de relations humaines ont toujours de la valeur mais ils ne s'inspirent pas de concepts convenant à la formation actuelle pour les services publics.

L'enseignement et la formation avant l'entrée dans l'administration devraient donc recevoir une attention toute particulière dans tout programme d'ensemble de formation du personnel. Cette attention ne devrait pas se limiter aux connaissances et aux compétences dont l'administration elle-même a besoin pour ses diverses opérations. Le gouvernement devrait également s'occuper de l'effet du système d'enseignement sur les attitudes et le comportement de ses employés et sur ses citoyens en général. Dans la mesure où l'administration est quelque chose qui est fait *avec* la participation active du peuple et est donc plus que quelque chose fait *pour* le peuple et *au* peuple, la qualité de la participation civique populaire est essentielle à l'efficacité même de l'administration. Ainsi, l'éducation pour les services publics modernes implique l'éducation du grand public pour vivre dans une société complexe, société dont le bien-être et la survivance dépendent de la compétence en matière d'administration et d'organisation dans la planification et la direction de ses affaires. Ainsi que l'a déclaré un ancien président du Bureau international des Universités :

« Les universités doivent avoir conscience des conséquences énormes et inévitables de leurs activités et elles doivent former des individus capables de diriger et de contrôler ces conséquences en assumant les responsabilités de la vie publique...

« ... Mais il n'en demeure pas moins vrai que ces personnes responsables — venant de toutes les classes de la société — doivent être formées en grand nombre. Après tout, au sens idéal, la démocratie est ce genre de société dans laquelle chacun est promu à un poste responsable... dans la vie publique, et le vrai problème est de donner à cette promotion une signification de plus en plus réelle, et non pas, comme c'est si souvent le cas aujourd'hui, un sens purement verbal \* . »

## **INSTITUTIONS ET ETABLISSEMENTS SPECIAUX**

De nombreux pays ont des institutions et des établissements spéciaux de formation pour les services publics qui complètent ceux qui existent dans le cadre de l'administration. Certains sont fournis par les universités, d'autres sont établis par le gouvernement lui-même, d'autres peuvent être patronnés conjointement par le gouvernement, des établissements d'enseignement et des organisations professionnelles, d'affaires ou ouvrières.

La distinction entre ces dispositions spéciales de formation et la formation régulière « sur le tas », est qu'elles se situent généralement hors de l'organisation professionnelle de l'administration; elles sont plus centrées sur les capacités administratives ou professionnelles de l'individu que sur la formation à des emplois déterminés, elles fournissent cette sorte de formation qui est au mieux réalisée en retirant temporairement l'individu du courant principal de l'administration publique afin de l'aider à réévaluer son rôle dans les services publics. Ces programmes de formation peuvent traiter directement et spécifiquement les genres de problèmes et de politiques qui relèvent de l'administration. Mais ils peuvent également être centrés sur des problèmes, des conceptions et des techniques appliquées qui intéressent autant des organismes privés que des organismes administratifs, l'enseignement des affaires, les œuvres sociales ou la médecine par exemple.

Les efforts de l'administration en matière de formation sont complétés principalement par quatre sources différentes :

1. Programmes de formation des universités;
2. Ecoles supérieures de formation;
3. Ecoles des cadres;
4. Sociétés professionnelles.

Chacune de ces sources peuvent fournir à l'administration certaines catégories distinctives d'aide, mais les institutions établies

---

\* J. BAUGNIET : *L'Enseignement supérieur et les Services publics en France, L'Enseignement à l'Université et les Services publics* (Paris, Bureau international des Universités, 1959) pp. 10-12.

dans ces quatre catégories ont souvent des fonctions qui se recoupent. Il n'est donc pas toujours possible d'établir une nette distinction entre les contributions qu'elles apportent aux services publics.

Certaines de ces institutions ont des noms similaires mais diffèrent largement dans leur structure et leur rôle. Par exemple, des organismes appelés « instituts d'administration publique » ont été établis dans un grand nombre de pays. Même dans les pays de langue anglaise, les instituts d'administration publique peuvent désigner des organisations très différentes. Elles peuvent être établies dans l'université (comme à l'Université du Michigan) ou être indépendantes (comme l'« Institute of Public Administration » de New York), il peut également s'agir de sociétés professionnelles (comme en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni). En Inde, l'« Institut d'administration publique » est une société professionnelle qui assure un programme de formation étendue. En Iran, aux Philippines et au Thaïlande, le terme « institut » a été appliqué à l'équivalent anglais d'écoles d'administration publique établies dans les universités alors qu'en Egypte, en Indonésie et en Turquie les « instituts » d'administration publique sont établis dans le cadre de l'administration. Dans un certain nombre de pays, en Egypte, en Indonésie et au Thaïlande par exemple, l'institut d'administration publique est l'organisme central de formation pour l'administration, assurant une formation directe pour les fonctions administratives et assistant les organismes gouvernementaux pour bien d'autres catégories de formation.

Les fonctions de ces organismes supplémentaires de formation ne sont pas nécessairement indiqués par leurs noms — de même que leurs noms n'indiquent pas quel est leur rapport avec l'administration. Quelques exemples donnés ci-dessous sont destinés à illustrer les principales catégories d'aides fournies par des institutions situées hors de la structure centrale de l'administration. Elles ne doivent pas être considérées comme les seules réponses aux besoins en formation des services publics.

#### **Programmes de formation à l'université**

Ainsi que nous l'avons déjà noté l'université constitue une ressource complémentaire aussi bien que fondamentale pour les travaux de formation en matière d'administration. Aux Etats-Unis, en particulier, de nombreux programmes d'enseignement et de formation ont été mis au point grâce aux efforts conjugués des universités et de l'administration. Ces efforts de coopération épousent des formes multiples : conférences, cours accélérés et techniques destinés aux employés de l'administration dans des

domaines comme la criminologie, l'application de la loi, l'administration des hôpitaux et le service social aux programmes de formation destinés aux fonctionnaires d'autorité. Certains de ces programmes sont financés par des subventions ou des contrats gouvernementaux, mais ils peuvent être également financés par des fondations privées, par les contributions des employés de l'administration eux-mêmes, ou par des groupements ou associations professionnels.

Un type de dispositions prises pour faciliter la formation et qui a gagné du terrain consiste à accorder aux employés du secteur public des congés ou des bourses d'études. Dans le cadre de ces dispositions, l'employé de l'administration peut se voir allouer des fonds pour assister à des cours du soir, ou se voir accorder un congé complet ou partiel pour faire des études universitaires, conformément à un plan approuvé. Ce genre de formation s'adapte particulièrement bien dans les cas où les besoins en formation peuvent être identifiés à certains individus. Il s'est également avéré être un élément important lorsque les employés entrent jeunes dans les services publics et qu'il est préféré que la promotion aux grades supérieurs se fassent au sein du service plutôt que par un recrutement à l'extérieur. Dans ce cas l'administration peut aider l'employé à se préparer à des possibilités de promotion grâce aux études universitaires. Dans cette catégorie de formation, l'Australie a fait œuvre de pionnier avec les postes de « cadet » donnés aux employés subalternes des services publics. A New York et dans certains autres Etats américains, des bourses ou des subsides spéciaux pour réduire les frais de formation ont été offerts aux employés du secteur public. Lorsqu'il s'agit d'un plus grand nombre de personnes, il y a avantage à mettre au point des dispositifs institutionnels pour la formation spécialisée, tels que les programmes de promotion des cadres subalternes ou les écoles des cadres.

Bien que les universités contribuent depuis longtemps à la formation directe pour l'administration dans de nombreux domaines, un enseignement spécial en matière d'administration publique est une addition récente au programme de la plupart des universités. Commencés aux Etats-Unis vers les années 1920, les cours d'administration publique des universités ont été à peine connus dans la plupart des autres pays avant la fin de la Seconde Guerre mondiale. Par la suite, des écoles et des instituts d'administration publique ont été établis dans de nombreux pays avec l'aide des Nations Unies et des Etats-Unis. Une étude publiée en 1960 donnait la liste de 35 institutions de hautes études pour l'administration publique et 13 étaient indiquées comme étant associées à des universités \*. Bien que de nombreuses autres ressemblaient aux

---

\* Joseph R. STARR : *Schools and Instituts of Public Administration* (Ecoles et Instituts d'Administration) (Knoxville : Université du Tennessee, Bureau of Public Administration, 1960) pp. 8-10.

écoles universitaires elles étaient des institutions indépendantes ou placées, comme en Egypte, en Indonésie ou au Vietnam dans la structure officielle de l'administration.

### **Ecoles supérieures de formation**

Dans beaucoup de pays, les universités ne peuvent répondre de façon adéquate aux besoins des services publics en matière de formation. Les gouvernements ont donc souvent établi des écoles spéciales de formation techniques et administratives.

Le système le plus ancien et le plus élaboré de hautes écoles de formation a été mis en place par le Gouvernement français. Les *Grandes Ecoles* (à commencer par l'*Ecole Polytechnique* en 1794) ont formé un large pourcentage de l'élite technique, scientifique et administrative des services publics français. L'*Ecole Nationale d'Administration*, fondée en 1945, est l'instrument principal pour recruter, former et promouvoir le corps administratif de l'Administration civile française. C'est un exemple d'institution spéciale d'enseignement et de formation pour l'administration qui réunit des éléments de formation avant l'entrée dans l'administration, de formation « sur le tas » et de création des carrières spécialisées. Des écoles nationales similaires ont été établies dans un certain nombre de pays auparavant sous l'administration ou le protectorat de la France, le Cambodge, le Vietnam et le Maroc par exemple.

Des écoles supérieures de formation pour l'administration publique, appelées parfois « instituts » ont été créées au cours de ces dernières années dans un grand nombre de pays, entre autres la Birmanie, l'Ethiopie, l'Indonésie et la Turquie. Plusieurs écoles supérieures ont été établies indépendamment des gouvernements nationaux mais elles sont néanmoins associées étroitement au gouvernement. L'Institut brésilien d'administration publique — Getulio Vargas Foundation — est une institution qui fonctionne comme partie intégrante de l'effort de formation pour les services publics du Gouvernement. L'Ecole supérieure d'administration publique de San José, Costa Rica, est une école régionale unique subventionnée par les cinq Républiques d'Amérique Centrale.

### **Ecoles des cadres**

A la différence des programmes des universités pour l'administration publique ou des Ecoles supérieures de formation, les écoles des cadres ne forment pas des étudiants ou des employés non qualifiés en début de carrière. Bien que souvent indépendantes, les écoles des cadres sont souvent associées avec les écoles supérieures de formation. Le *Centre de Hautes Etudes de l'Ecole*

*Nationale française* est un cas d'espèce. La formation des écoles des cadres est également donnée comme partie des programmes réguliers d'enseignement de plusieurs « instituts » nationaux comme, par exemple, en Indochine, aux Philippines, au Thaïlande et en Turquie. Le prototype des écoles des cadres est le célèbre « Administrative Staff College » fondé en 1946 par Sir Noel Hall à Henley-on-Thames, en Angleterre.

L'école des cadres est dans une certaine mesure l'équivalent de la formation militaire supérieure, adaptée à l'administration dans le gouvernement civil et dans les affaires. Dans les pays où des écoles des cadres ont été établies, en Australie, en Inde, en Nouvelle-Zélande et au Pakistan par exemple, elles ne sont pas exclusivement ni même essentiellement consacrées aux services publics. Les écoles des cadres se distinguent par une proportion élevée d'élèves recrutés parmi de hauts fonctionnaires de l'administration, mais l'un des buts et des avantages de cette catégorie de formation est d'entremêler des administrateurs du secteur public et des services publics avec des administrateurs d'autres secteurs organisés de la société. La contribution marquante de l'école des cadres est qu'elle aide le fonctionnaire de services techniques ou le chef de service à passer d'un rôle de directeur du travail des autres, à celui d'élaborateur de la politique à suivre, à l'échelon le plus élevé de l'administration.

Les programmes dits de promotion des cadres supérieurs, largement mis en œuvre aux Etats-Unis, poursuivent des objectifs semblables à ceux des écoles des cadres. Les programmes de promotion des cadres supérieurs diffèrent principalement des écoles des cadres en ce qu'ils donnent un enseignement plus court et moins élaboré. Il existe également une diversité beaucoup plus grande entre ces programmes qu'entre les écoles des cadres. Dans les deux cas le but de la formation est de développer des capacités qui permettront d'assumer des responsabilités administratives plus importantes.

### **Les sociétés professionnelles**

La formation régulièrement assurée par les sociétés professionnelles et les groupements d'ouvriers doit figurer dans toute revue des ressources organisées en matière de formation pour les services publics. Dans des domaines d'ordre aussi pratiques que la comptabilité, l'éducation, la profession d'infirmière, la santé publique et les œuvres sociales, des Associations ont étudié des programmes de formation et ont organisé différentes catégories de formation (conférences, ateliers, séminaires, et cours postsecondaires), parfois en coopération avec les universités ou l'administration. Cette formation se rapporte nettement aux besoins de l'administration et complète ses efforts en matière de formation.

Dans un certain nombre de pays, au Royaume-Uni en particulier et dans un certain nombre des principaux pays du Commonwealth, on a créé des sociétés professionnelles d'employés de la fonction publique, appelées « institutes of public administration ». En dehors des pays du Commonwealth, comme nous l'avons vu, ce terme d'« institute of public administration » s'applique généralement à un type particulier d'école de formation plutôt qu'à une société professionnelle. Dans les pays du Commonwealth, ces sociétés professionnelles publient couramment des journaux, organisent des réunions pour discuter des problèmes administratifs et de l'évolution, et dirigent souvent des programmes officiels de formation. Les membres de ces « institutes » sont surtout des fonctionnaires du secteur public, mais des professeurs d'université, des étudiants et des citoyens intéressés peuvent parfois en faire partie.

Aux Etats-Unis, des cours de brève durée, des conférences pour les administrateurs de la fonction publique (parfois appelés « management institutes ») ont été organisés par des groupes comme l'« American Society for Public Administration », l'« International City Manager's Association », le « Public Personnel Association » et la « Society for Personnel Administration ». Le « City Manager's Association » assure également un programme officiel de cours par correspondance. Du fait que des groupements professionnels se forment dans des pays depuis peu en voie de développement, ils peuvent être également capables de renforcer et de compléter les efforts directs de l'administration en matière de formation.

## RESUME

Aucun gouvernement n'est capable de subvenir à tous ses besoins sur le plan de l'enseignement et de la formation; l'administration ne devrait assurer la formation que lorsqu'elle est le mieux outillée pour le faire. Toute formation assurée par l'administration est évidemment basée sur l'enseignement reçu antérieurement par les employés du secteur public et, dans les sociétés démocratiques, l'éducation de tous les citoyens aux responsabilités publiques devient importante. L'effet sur les services publics de l'éducation donnée dans les écoles et les universités d'un pays est donc une matière qui intéresse directement le gouvernement.

Les gouvernements se reposent sur les écoles publiques et les universités pour la majeure partie de l'enseignement reçu avant l'entrée dans l'administration, mais certains d'entre eux complètent l'enseignement général donné à l'université en offrant un enseignement axé sur les carrières administratives dans des programmes de formation spéciaux à l'université, dans des écoles techniques

supérieures ou dans des écoles ou des instituts d'administration publique. L' « école des cadres » constitue une catégorie particulière d'enseignement supérieur pour la haute administration, elle aide le fonctionnaire expérimenté à passer d'un travail qui consistait à diriger les autres à un rôle de direction politique à l'échelon le plus élevé de l'administration. Complétant ces ressources de formation il existe également les activités de nombreuses sociétés professionnelles en matière de formation. A l'heure actuelle, les efforts déployés par les groupements professionnels pour améliorer les services publics sont particulièrement intenses dans des pays comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni. A la longue ces groupements peuvent constituer, dans tous les pays, une ressource importante pour la formation en matière d'administration publique.

## IX

### ASSISTANCE TECHNIQUE EN MATIERE DE FORMATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le terme assistance technique désigne toute aide fournie de l'extérieur à l'administration ou à l'organisme qui la reçoit et se rapporte directement à l'amélioration de l'organisation, de la procédure suivie, ou de la technique. Dans des pays ayant une technologie administrative bien développée, l'assistance peut être fournie largement de l'intérieur de la structure de l'administration elle-même. Des organismes centraux du personnel, de formation ou fiscaux, par exemple, peuvent aider les subdivisions administratives et géographiques de l'administration. Dans certains cas des consultants qui ne font pas partie de l'administration, mais sont du pays, peuvent être engagés. Cependant, dans de nombreux pays l'assistance technique ne peut être obtenue que par des accords internationaux avec un autre pays (aide bilatérale) ou un groupe de pays ou leur agent commun (aide multilatérale).

#### CATEGORIE ET SOURCES D'ASSISTANCE

Il existe trois grandes catégories d'assistance en matière de formation. La *première* est la formation directe de travailleurs ou de futurs travailleurs par des personnes amenées dans ce but dans l'organisation. La *seconde* consiste dans la formation du personnel de formation professionnel; et la *troisième* comprend la consultation et les conseils en ce qui concerne les activités et les programmes de formation. Ces trois catégories d'assistance peuvent être fournies séparément ou être conjuguées. L'assistance technique la plus efficace implique cependant la combinaison de ces trois catégories de formation — en particulier dans la mise au point d'institutions de formation. Pour renforcer ces catégories d'activités de formation, l'assistance technique peut être également recherchée pour mettre au point des matériels de formation et pour effectuer des études sur l'efficacité de la formation.

Ainsi qu'il a été noté au cours des chapitres précédents, les organismes centraux de formation administrative constituent l'un des moyens les plus efficaces pour coordonner les différents aspects de l'assistance technique en matière de formation. Ces institutions ont l'avantage de constituer pour le pays une ressource permanente. Ils continuent à assurer ses besoins en formation une fois qu'a pris fin l'assistance technique étrangère. Cependant, lorsque l'assistance technique est utilisée dans la mise au point d'institutions de formation on rencontre certains problèmes de structure qui sont absents ou moins importants lorsque l'assistance se limite aux formes spécifiques de la formation. L'établissement d'institutions est donc une forme plus difficile, bien que souvent plus rentable, de l'assistance technique.

Le genre d'assistance technique dont le pays a besoin dépend de l'état de son développement sur le plan de l'administration et de l'enseignement. Une nation presque entièrement dépourvue de personnel et d'institutions de formation, ou d'administrateurs compétents, peut avoir besoin d'obtenir une assistance pour la formation directe de tout son personnel administratif. Mais la formation directe du personnel peut ne pas avoir la plus haute priorité si une nation dispose déjà d'un petit nombre de fonctionnaires d'autorité compétents et a seulement besoin d'augmenter leur nombre et d'élever la qualité de leurs subalternes. Dans ces conditions, l'assistance technique dans la formation directe d'employés de l'administration peut être minimisée et les efforts dirigés vers la formation d'éducateurs qui pourront multiplier l'effet de l'assistance étrangère plus rapidement que si la totalité du travail de formation était effectuée par les spécialistes étrangers. Si, cependant, le pays a établi des institutions et des programmes de formation et a mis au point un corps d'éducateurs, l'assistance étrangère s'effectuera alors sous la forme de consultations et d'avis. Ainsi, la forme d'assistance qui peut être la plus efficace dépend dans une certaine mesure de l'état de développement national.

Toute la formation des fonctionnaires d'autorité ou des éducateurs n'a pas nécessairement lieu dans le pays qui bénéficie de l'aide. Beaucoup de pays, de leur propre initiative et à leurs propres frais, ont envoyé des membres de leurs services administratifs, techniques ou professionnels à l'étranger pour y recevoir une formation. C'est là l'un des principaux moyens grâce auxquels le Japon a transformé sa société féodale en une économie moderne. C'est une méthode utilisée actuellement par l'Afghanistan, l'Arabie Séoudite, le Thaïlande, le Venezuela, et bien d'autres Etats. La formation en dehors du pays bénéficiaire est également assurée par des bourses d'études, des contrats et des cours spéciaux régionaux de formation que l'on peut obtenir au titre des principaux programmes d'assistance, publics et privés.

Les principales sources d'assistance technique internationale,

sont actuellement les Nations Unies, et certaines des organisations qui y sont affiliées comme l'Agency for International Development du Gouvernement des Etats-Unis, les efforts internationaux de coopération organisés au titre du plan de Colombo, et les programmes des gouvernements français et britanniques s'appliquant essentiellement sous la forme d'assistance aux anciennes colonies. Des organisations philanthropiques comme les fondations Carnegie, Ford, Rockefeller aux Etats-Unis, ont également financé une assistance technique internationale importante en matière de formation en divers domaines des services publics. De plus, les gouvernements ont employé des sociétés privées de consultation pour aider à la formation d'employés du secteur public dans des domaines aussi variés que la gestion d'hôtel, le contrôle du trafic aérien, la législation de la main-d'œuvre et la taxation des douanes et les impôts indirects.

La formation est souvent assurée au cours d'assistance ayant d'autres objectifs. Par exemple, dans la lutte contre le paludisme, on s'est vu obligé de procéder à une formation dans divers domaines administratifs, techniques et d'application pour rendre effectives certaines mesures essentielles d'assainissement du milieu. La mise en place de nouveaux systèmes budgétaires, fiscaux ou comptables exige une nouvelle formation du personnel administratif pour l'utilisation de ces nouvelles procédures. Dans beaucoup de pays des programmes de formation ont été mis en place à la suite de recommandations ou de projets financés par la Banque mondiale, ou par d'autres organismes internationaux de crédit.

Lorsque l'assistance technique destinée à améliorer les services publics est d'un caractère général, elle implique souvent l'établissement d'un système pour stimuler, coordonner, et assister la formation à tous les échelons de l'administration. L'établissement d'un organisme central de formation constitue généralement la première étape dans cette voie et est suivie, au fur et à mesure que l'organisme central s'affirme, par l'établissement de bureaux ou de programmes de formation à l'échelle ministérielle, régionale ou locale. La formation en matière d'administration publique est souvent centralisée lorsqu'il n'existe pas d'organisme central pour la formation en général.

Un exemple typique peut être trouvé en Indonésie, où l'Institut National d'Administration a été établi dans les bureaux du Premier Ministre. Cet institut est plus qu'un organisme de formation, il a également des fonctions importantes sur le plan de la recherche et des consultations. C'est cependant l'organisme principal du gouvernement indonésien pour la formation administrative. Dans la République de Corée, l'Institut Central de Formation des Fonctionnaires, le C.O.T.I. (anciennement Institut National de Formation des Fonctionnaires) est un autre exemple d'organisme central assurant les besoins administratifs en formation. Le C.O.T.I., non seulement s'occupe de la formation « sur le tas » des

fonctionnaires, mais il enseigne également « la connaissance, la compétence, les techniques et autres éléments nécessaires à ceux qui désirent entrer au service du gouvernement \* ». En Thaïlande, il existe encore un autre type d'agence centrale de formation en matière d'administration publique. L'Institut d'Administration Publique établi dans l'Université de Thammasat assure la formation pour l'Administration centrale et la formation avant l'emploi pour tout le gouvernement thaï. Toutes ces institutions ont reçu une aide substantielle des universités américaines par l'intermédiaire de l'Agency for International Development.

Il serait puéril de généraliser en ce qui concerne le genre d'assistance technique en matière de formation qui a été le plus efficace ou le plus économique. Dans chaque cas, la meilleure méthode est celle qui est adaptée aux circonstances. Transférer des pratiques de formation d'un pays à l'autre est mauvais, à moins qu'une étude minutieuse des besoins et des conditions dans les deux pays n'offre des raisons d'estimer que ce transfert sera efficace. Certaines méthodes et techniques de formation, comme par exemple : assumer un rôle, résoudre les problèmes par petits groupes, ou, analyser les cas, exigent auparavant l'établissement de certaines conditions qui rendent possible l'utilisation des moyens de formation. La généralisation la plus sûre qui pourrait peut-être être faite quant à l'assistance technique en matière de formation est qu'elle devrait être basée sur une analyse complète et réaliste de l'assistance qui est nécessaire et de l'assistance qui peut être utilisée. On découvrira souvent que le *besoin* d'assistance est bien supérieur à la *quantité* d'assistance qu'une nation est capable d'utiliser dans une période limitée.

## **UTILISATION EFFICACE DE L'ASSISTANCE**

Bien que quelques résultats très remarquables d'assistance technique internationale aient été obtenus au cours de la dernière décennie, les efforts n'ont parfois pas réussi à réaliser pleinement leurs possibilités. Lorsque l'assistance en matière de formation n'a pas atteint les résultats souhaités, la raison de cet échec a souvent été que les conditions nécessaires à l'utilisation efficace de l'assistance n'avaient pas été établies. Il est arrivé également que des travaux d'assistance technique ont échoué parce que l'expert étranger n'était pas convenablement préparé à affronter les problèmes du pays bénéficiaire. Parfois, l'organisme d'assistance technique a mal compris les conditions déterminantes

---

\* E. R. DRAHEIM : *Improving Management Through Effective In-Service Training* (Améliorer la gestion grâce à une formation efficace sur le tas). (Séoul, Corée. Institut national de Formation des Fonctionnaires, 1959) p. 5.

régissant dans le pays bénéficiaire et n'a pas convenablement exposé quelles étaient les conditions nécessaires au succès de son travail d'assistance.

Cependant, les principaux facteurs qui déterminent l'importance du succès remporté dans les projets d'assistance technique sont ceux qui règnent dans les pays bénéficiaires. C'est le pays bénéficiaire qui fournit le milieu dans lequel les objectifs du travail d'assistance technique doivent être réalisés. C'est ce pays qui doit suffisamment bien comprendre ses besoins et les conditions qui y règnent pour déterminer quel genre d'assistance il lui faut demander et quel genre d'assistance il est prêt à recevoir. L'aide de l'organisme fournissant l'assistance est dans une certaine mesure souhaitable et parfois même absolument nécessaire pour analyser les besoins d'assistance technique et formuler les demandes.

Il existe en fait très peu d'assistance technique qui n'exige pas une certaine catégorie de formation. Toutes les formes d'assistance sont virtuellement destinées à faciliter un changement quelconque. Parvenir à obtenir les effets voulus de changement et à éviter les difficultés involontaires dépend dans une large mesure de l'attitude vis-à-vis de ces changements des personnes qui en seront affectées. La formation en tant que prélude à un changement prévu, constitue donc une partie importante de presque tous les grands programmes d'assistance technique. Connaître les sources de résistance au changement est par conséquent un élément de base nécessaire à la formation, et rassembler ces renseignements est une démarche qui devrait précéder la formulation de tout plan particulier de formation.

L'analyse de ce que sont en fait les besoins et les problèmes nationaux en matière de formation devrait donc être entreprise avant de donner une forme précise à une demande d'assistance en matière de formation.

L'assistance de l'Agency for International Development, des Nations Unies et de fondations philanthropiques a souvent été sollicitée pour analyser ces besoins en matière de formation. Au nombre des pays dans lesquels on a entrepris des études des besoins en formation, on compte la Birmanie, Ceylan, l'Indonésie, le Pakistan et la Turquie. Lors de ces études des besoins en formation, et dans la formulation de la demande d'assistance technique il faudrait tenir compte de la façon dont l'assistance technique sera rattachée au plan et au programme de développement national qui pourrait exister.

A ce stade il est nécessaire de préciser quelles ressources ou installations les pays bénéficiaires assureront pour mettre en œuvre et aider le travail d'assistance technique. Dans les efforts internationaux de coopération il est particulièrement important de déterminer quelle sera la position des spécialistes étrangers de l'assistance technique par rapport aux fonctionnaires d'autorité et aux éducateurs des pays bénéficiaires. Tous les efforts devraient

être faits pour assurer que les spécialistes de la formation, lorsqu'ils arriveront dans le pays bénéficiaire, ne seront pas reçus avec méfiance ou indifférence, mais que leur présence sera la bienvenue et que la nature de leur contribution et les conditions nécessaires à son succès seront comprises. Les négociations pour obtenir l'assistance technique internationale sont trop souvent conclues à des niveaux administratifs, sans avoir consulté le personnel d'exécution et le personnel technique. Dans ces cas, bien des considérations et des détails importants pour le succès du projet d'assistance ne sont jamais réellement considérés avant la mise à exécution du projet. Une fois que le projet d'assistance technique est officiellement lancé des désaccords relatifs aux questions d'exécution et de logistique sont bien plus nuisibles au travail de coopération qu'ils auraient pu l'être au cours de la négociation.

Lorsqu'on négocie des accords internationaux d'assistance technique, la solution facile pour les hauts fonctionnaires, très occupés, consiste à traiter des généralités et à laisser les détails dits d'exécution aux fonctionnaires subalternes. Le défaut de cette répartition, par ailleurs logique, des responsabilités, est que de nombreux détails d'exécution, en particulier ceux qui relèvent de la logistique et de l'aide donnée aux experts, dépendent de décisions et d'autorisations relevant de la compétence des fonctionnaires de grade élevé qui n'ont pas été prises parce que ces hauts fonctionnaires n'avaient pas conscience de l'importance de ces décisions ou parce qu'il était difficile d'obtenir une coopération efficace à d'autres niveaux administratifs.

Une omission fréquente et importante dans le planning de l'assistance technique porte sur la prévision des choses qui doivent être faites avant et immédiatement après l'arrivée des spécialistes ou d'une équipe d'assistance technique. Trop souvent, les spécialistes de l'assistance technique arrivent dans le pays bénéficiaire pour découvrir qu'aucune disposition n'a été prise en ce qui concerne leurs logements, leurs bureaux, les employés de bureau mis à leur disposition, leur transport, l'équipe de techniciens locaux avec laquelle ils doivent travailler, ou leur liaison avec les fonctionnaires des postes-clefs de l'administration du pays d'accueil. Des semaines et des mois passent souvent en efforts improductifs pour s'occuper de ces détails qui auraient dû être bien mis au point avant l'arrivée des spécialistes de l'assistance technique. Etant donné que l'expert technique perçoit des honoraires quel que soit le travail fourni, c'est le pays bénéficiaire qui est le plus grand perdant lors de travaux aussi mal planifiés et mal calculés dans le temps. Il faut cependant reconnaître que dans de nombreux pays le niveau de la compétence de l'administration est tel que le gouvernement n'est pas pleinement capable de prendre des dispositions qui assureront le succès de l'assistance technique dont il a si désespérément besoin.

Pour exposer la difficulté d'une autre façon, une des raisons pour lesquelles beaucoup de pays ont besoin d'une assistance technique en matière de formation est qu'ils sont incapables, à l'aide de leurs propres ressources, d'améliorer la marche de leur administration au-dessus d'un niveau très insuffisant. Bien que les spécialistes de l'assistance technique internationale soient normalement préparés, à la fois par leur formation et par leurs expériences, à travailler dans des conditions loin d'être idéales, il n'en demeure pas moins qu'aider à préparer le pays bénéficiaire à recevoir une assistance technique pourrait constituer une forme très précieuse d'assistance en matière de formation. Les mêmes facteurs de planification, de coordination, de communication et de mesure pour pouvoir suivre qui sont nécessaires pour être prêt à un projet d'assistance technique sont des éléments principaux du fonctionnement administratif en général. Les facteurs qui sont importants pour le succès des projets d'assistance technique internationale sont largement ceux-là même qui sont nécessaires à la bonne exécution des programmes et des plans nationaux de développement. Il est donc presque impossible de surestimer l'importance d'un planning effectif et complet dans la préparation de l'assistance technique internationale.

Du fait que nous soulignons l'importance de la planification avant l'arrivée des spécialistes de l'assistance technique, il ne faudrait pas penser que cette planification ne se limite qu'aux dispositions pour accueillir la mission d'assistance. Il existe également un travail important de planification qui doit porter sur la poursuite du travail après le départ de la mission d'assistance. Il est fort probable que le personnel de la mission d'assistance sera finalement impliqué dans cette planification mais il serait préférable, si possible, de commencer ce travail avant leur arrivée afin que leur tâche consiste à compléter, corriger et réviser. De cette façon l'engagement du pays bénéficiaire à poursuivre l'assistance reçue devient plus une affaire de décision nationale que quelque chose proposé par des spécialistes étrangers dont on ne peut assumer qu'ils connaissent le pays, ses institutions ou ses possibilités aussi bien que les fonctionnaires du pays bénéficiaire. Cette hypothèse ne s'avère cependant pas toujours correcte et l'expert étranger a parfois des renseignements plus valables sur un pays que ceux dont disposent au même moment ses propres fonctionnaires. La participation des fonctionnaires du pays bénéficiaire à la planification de l'utilisation qui sera faite de l'assistance technique reçue en matière de formation est néanmoins l'une des prémisses, voire l'une des conditions, du succès final des travaux d'assistance.

### **INSTALLER DES INSTITUTIONS DE FORMATION**

La forme la plus difficile et la plus complète d'assistance technique pour l'amélioration des services publics a été la création

d'institutions nationales d'enseignement et de formation. A la longue cette forme d'assistance, là où elle peut s'appliquer, peut s'avérer la plus efficace. Mais il faut attendre, pour en tirer tous les bénéfices possibles, que les ressources humaines et matérielles soient mises au point et organisées dans un ensemble cohérent, capable de fonctionner. Lorsque les besoins en formation sont aigus et que les fonds pour la formation sont limités, il existe une tendance bien compréhensible à recourir à une formation *ad hoc* et à court terme, plutôt qu'à l'établissement à long terme d'une institution, à utiliser l'assistance technique pour les besoins directs et immédiats, même s'il ne restera à l'avenir qu'un faible résidu de compétences en matière de formation. Aujourd'hui, dans bien des pays, ces deux types d'assistance en matière de formation sont nécessaires : un programme direct, à action rapide, pour parer aux exigences immédiates, et un programme à plus longue portée de mise en place d'institutions qui feront face aux besoins futurs et constants.

L'établissement d'une institution est toujours un processus complexe, de longue haleine et incertain. De nombreuses variables ont une influence sur le laps de temps nécessaire pour établir une nouvelle institution sur une base ferme et durable. L'histoire des travaux d'assistance technique internationale suggère que le temps et l'appui solide nécessaires pour ériger un système ou une institution de formation importante et efficace sont des facteurs qu'on a tendance à sous-estimer. On compte les facteurs suivants au nombre de ceux qui ont une influence sur le temps nécessaire pour mettre en place une institution nationale de formation et pour assurer son efficacité finale :

1. disposer de cadres et de l'appui des autorités;
2. ressources suffisantes sur le plan humain et matériel;
3. emplacement structurel et statut de l'institution de formation;
4. degré dans lequel l'institution s'est « fait une place » dans la structure administrative nationale.

La qualité de la gestion et de l'appui en haut lieu sont des facteurs inséparables dans la mise en place de toute nouvelle institution publique. Il existe dans l'administration une lutte continue pour l'influence, l'appui fiscal, le personnel et le prestige. Une nouvelle institution doit acquérir suffisamment de ces attributs pour assumer ses fonctions et gagner le respect de tous. Elle ne peut acquérir tout cela en quantité suffisante à moins d'avoir une direction qui jouisse d'une large confiance renforcée par un appui manifeste en haut lieu. Sans cet appui en haut lieu qui s'identifie lui-même à la fonction de formation, une nouvelle institution de formation peut à peine soutenir la lutte pour les moyens de survie. Sans une direction adéquate à la tête de la nouvelle institution de formation la haute administration n'aurait pas la possibilité de rendre son aide efficace.

Si ces deux facteurs conjugués sont suffisants lors de la mise en place de l'institution, les autres attributs du succès viendront. Les ressources matérielles (locaux et équipement) seront plus faciles à acquérir que des cadres adéquats. Lorsqu'on recrute le personnel d'une nouvelle institution, il est important d'apprécier avec réalisme quelles sont les possibilités d'y faire carrière et leur attrait relatif. Dans un certain nombre de pays où l'assistance technique a été utilisée pour établir des agences centrales de formation, les possibilités de faire carrière dans la nouvelle institution se sont révélées insuffisantes. Le résultat a été un écoulement constant des cadres de l'institution de formation vers les ministères ou les organismes « réguliers » du gouvernement ou vers le secteur privé.

Les possibilités de faire carrière, pour les cadres d'une institution dépend de la place de celle-ci et de son statut à l'intérieur de la structure administrative. Trop souvent, de nouvelles institutions de formation ont été établies selon des modèles familiers aux experts de l'assistance technique mais en négligeant totalement la menace évidente que ces dispositions faisaient peser sur les fonctions et le statut d'institutions d'enseignement traditionnelles plus anciennes. Les facultés de Droit, d'Économie et de Sciences Politiques de l'Université, sources traditionnelles d'enseignement et de formation pour les postes de l'administration n'ont pas toujours été attirées par ces types nouveaux de tentatives d'enseignement, introduits par des experts étrangers et ayant un statut incertain dans l'administration et le système national d'enseignement. Le sabotage de nouvelles institutions de formation pour les services publics, par des moyens avoués et non avoués, n'est pas inconnu.

Une estimation bien étayée de l'accueil probable qui sera fait à la nouvelle institution dans le pays et des conséquences que pourront avoir les différentes possibilités d'intégration dans la structure administrative et la structure de l'enseignement de ce pays constitue une partie importante de la planification lors de toute mise en place d'institution. Etant donné que des prévisions de ce genre sont difficiles à établir, il est en général recommandé de procéder à une étude des besoins en formation avant la planification d'un projet d'assistance technique. Même lors d'une reconnaissance préliminaire, il faut porter le plus grand soin à éviter que la planification du programme d'assistance et de la mise en place de l'institution ne tombe sous l'influence injustifiable de ses ennemis naturels. Des prévisions dans ces domaines seront fréquemment gênées par l'instabilité politique et administrative. Des jugements erronés sont inévitables et l'objectif réaliste n'est pas de prendre la « bonne » décision — qu'il serait impossible de déterminer — mais d'éviter les erreurs grossières et inutiles.

La survie d'une institution de formation dépend non seulement de l'efficacité de ses services mais aussi de la façon dont elle

s'est « intégrée » dans la structure administrative de la nation. Cette contingence est plus qu'une question d'emplacement structurel ou même de statut au sens classique. Elle est le résultat de bien des facteurs qui concourent à assurer la force, l'efficacité et une utilisation continue des services de l'institution de formation S' « être fait une place » dans la structure administrative du pays signifie pour l'institution de formation qu'elle a une situation sûre que son rôle est généralement reconnu et accepté, qu'elle est considérée comme étant un élément permanent de l'administration et que sa réduction ou son abolition rencontrait des résistances dans toute l'administration.

Tous les facteurs précités qui ont une influence sur la mise en place et la survie de l'institution jouent pendant un temps qu'il est difficile d'évaluer. Il n'existe aucun moyen sûr pour déterminer le temps nécessaire pour mettre en place une institution de formation et atteindre le moment où l'assistance technique peut être retirée sans danger. Les pressions pour obtenir des résultats rapides abrègent la phase de planification de l'assistance technique et obligent au « lancement » prématuré de l'institution de formation. Cette même impatience supprime souvent l'assistance technique au moment même où elle serait la plus efficace. En résumé les complexités, les difficultés et les facteurs « temps » de la mise en place d'une institution ont généralement été sous-estimés dans les travaux d'assistance technique. On a généralement attaché trop peu d'importance aux qualités de patience, de prévoyance, de souplesse et de réalisme dans les efforts de mise en place d'institutions, ce qui a eu pour résultat que cette forme d'assistance technique a rarement réalisé la totalité de ses possibilités.

## **RESUME**

On a besoin aujourd'hui, dans la plupart des pays, d'aide pour mettre au point des méthodes et des techniques de formation, en particulier dans les pays à système administratif récent. Sauf dans les gouvernements les plus importants et les mieux organisés, l'assistance technique devra être obtenue de sources internationales plutôt que nationales. L'assistance internationale est, soit bilatérale (programme de l'U.S.A.I.D. par exemple), soit multilatérales (Nations Unies par exemple). L'assistance peut être obtenue pour différents aspects particuliers de formation ou pour cette tâche ardue qui consiste à établir des institutions de formation autochtones.

Dans la planification des programmes d'assistance technique il faut porter plus d'attention qu'il n'en est généralement donné à l'utilisation efficace de l'assistance reçue en matière de formation. Cela est particulièrement valable dans le cas d'établissement

d'institutions où des facteurs d'appui logistique, de situation structurale, de statut et d'opposition sont trop souvent effleurés dans les travaux de planification préliminaire et compliquent sérieusement le travail par la suite. On s'attache souvent trop peu aux aspects de planification et de relève de l'assistance technique. Le désir d'obtenir de rapides résultats entraîne le lancement prématuré de programmes et d'institutions de formation. Les résultats sont souvent décevants. Une étude préliminaire plus minutieuse, plus de patience, de souplesse et d'objectivité qu'il n'en est en général apporté ne pourrait que bénéficier à l'assistance technique pour la mise en place d'institutions de formation.

## X

### GUIDE SELECTIF DES INFORMATIONS RELATIVES A LA FORMATION

Les sources d'informations sur la formation peuvent être classées en deux grandes catégories. La première est l'assistance directe ou consultative. On l'obtient des établissements d'enseignement, des organismes de coopération technique et des sociétés professionnelles décrites aux chapitres précédents. Elle peut être également obtenue de ces établissements privés conseillers en matière de gestion et qui sont en mesure d'analyser les besoins de formation et d'aider à l'établissement de programmes de formation. La seconde source d'information est la page imprimée — articles, livres, brochures et rapports sur les nombreux aspects de la formation.

Les matériaux imprimés sur la formation peuvent être classés de deux façons : *premièrement*, par la méthode d'envisager le problème et, *deuxièmement*, par l'aspect de la formation. Les méthodes de concevoir la question sont principalement : a) philosophiques, b) descriptives et c) techniques. Bien que ces méthodes soient mélangées dans certains livres ou articles les écrits ont en général tendance à ne présenter clairement qu'une de ces méthodes de conception en excluant presque totalement les autres. C'est pourquoi une personne en quête d'informations sur la formation doit connaître clairement le but que cette information doit remplir. Il est bien évident que les articles exposant les techniques n'offriront pas nécessairement des indications pour déterminer les buts et les normes des programmes de formation.

La seconde façon de classer la littérature se rapportant à la formation est le classement selon l'aspect que revêt la formation. Ces aspects sont en gros les suivants : a) enseignement avant l'emploi, b) formation en cours d'emploi et c) éducation du citoyen pour les services publics. Il serait bon probablement d'ajouter un quatrième aspect à ces trois autres, d) développement intellectuel du personnel.

Ce dernier aspect de la formation chevauche les autres mais la littérature distincte qui s'y rapporte ne s'adapte pas bien aux

autres classifications. Une grande partie de la littérature classique, traditionnelle, moralisante, philosophique, relative à l'introduction à la science du gouvernement et de l'administration tombe dans cette catégorie. Ces écrits traditionnels, bien que donnant des aperçus précieux et des arguments persuasifs trouvent peu à s'appliquer dans l'état actuel des besoins en matière de formation. Mais un exemple remarquable de ce genre d'écrits, le rapport Macaulay établi sur la base des examens de recrutement du personnel pour la Compagnie des Indes Orientales, a eu pendant plus d'un siècle une influence sur la philosophie de l'administration anglaise en matière d'enseignement. La littérature contemporaine sur le développement intellectuel du personnel, s'appuyant sur des études empiriques en psychologie et en pédagogie est plus susceptible de répondre aux besoins d'information de la formation actuelle pour les services publics.

Du fait de la large gamme des activités administratives et des besoins en formation, les ressources en informations sur la formation en matière d'administration publique sont variées et largement diffusées. De nombreux domaines d'étude contribuent directement ou indirectement à la connaissance de la formation — l'anthropologie, la théorie des communications, l'enseignement, la psychologie, la psychiatrie, la physiologie et la sociologie par exemple. Celui qui étudie les théories ou les pratiques de formation ferait donc bien de ne pas limiter son champ d'action dans sa recherche d'informations ou d'expériences utiles.

Les sources les plus riches en informations courantes sur la formation pour les services publics sont les journaux des administrations publiques et du personnel de l'administration. Dans plusieurs pays des sociétés d'éducateurs se sont établies et certaines d'entre elles publient des périodiques et des rapports. Parmi les périodiques de formation le « Journal of the American Society of Training Directors » est sans doute le plus lu. Une grande partie des écrits techniques sur la formation s'applique aussi bien aux organisations publiques qu'aux organisations privées. Les journaux d'affaire sont donc fréquemment des sources d'information.

On écrit aujourd'hui de plus en plus sur le problème de la formation. Une partie de cette littérature est de portée générale, certains écrits sont très spécialisés, la majeure partie est rédigée, pour le moment, en langue anglaise. La liste ci-après de livres, de brochures, d'articles, représente les écrits en langue anglaise les plus utiles et faciles à se procurer, publiés au cours des dix dernières années et se rapportant à la formation en matière d'administration publique. Il n'a pas été possible d'y faire figurer tous les documents ou les sources importants, mais ceux énumérés ci-dessous peuvent servir de point de départ à une étude plus complète.



## TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS .....	9
<b>PREMIERE PARTIE : LA FORMATION, ASPECT DE L'ADMINISTRATION</b> .....	11
I. <i>La formation — clef du développement national</i> ....	12
Mobiliser pour s'attaquer aux problèmes nationaux.	12
Accroître les ressources et la productivité humaines.	14
Orientation constructive des énergies humaines ....	16
Augmenter la créance et le prestige de la nation ....	18
Résumé .....	20
II. <i>Le facteur formation dans l'administration</i> .....	21
La formation — aspect de l'instruction .....	21
Formation organisée ou accidentelle .....	22
Apprentissage du comportement administratif ....	23
Une administration efficace nécessite une formation efficace .....	24
Faire connaître les objectifs de l'organisation ...	24
Augmenter l'efficacité de l'organisation par la formation .....	26
Rattacher la formation spécialisée aux buts généraux de la fonction publique .....	28
Compétence du personnel d'exécution .....	29
Compétences techniques, scientifiques et professionnelles .....	29
Compétence des directeurs et chefs de service ...	30
Résumé .....	32
III. <i>Déterminer les besoins en matière de formation</i> ....	34
Estimation des besoins en matière de formation et des frais y afférant .....	34
Déterminer les besoins en matière de formation ...	35
Etudier les besoins en matière de formation ....	36
Etendue et teneur des enquêtes relatives à la formation .....	37
Estimation des coûts afférents à la formation ....	39

Etablir des priorités en matière de formation .....	42
La formation et le perfectionnement général du personnel .....	43
Résumé .....	45
IV. <i>L'organisation des moyens de formation</i> .....	46
Les responsabilités de l'organisation en matière de formation .....	46
Attribuer les responsabilités en matière de formation .....	47
Corrélation entre les besoins en matière de formation .....	48
Rôle de l'organisme central de formation .....	49
Moyens de formation décentralisés .....	51
Utilisation rationnelle des ressources en moyens de formation .....	52
Utilisation rationnelle des ressources en moyens de formation .....	52
Résumé .....	55
V. <i>Utilisation des méthodes et du matériel de formation.</i>	56
Choix des méthodes appropriées de formation ....	56
Mise au point du matériel de formation .....	60
Elaboration des programmes de formation .....	63
Résumé .....	65
VI. <i>Gagner des appuis à la cause de la formation</i> .....	66
S'assurer la compréhension et l'appui de l'administration à l'échelon supérieur .....	67
Surmonter la résistance administrative .....	69
Obstacles psychologiques à la formation .....	70
Obstacles administratifs à la formation .....	72
Susciter l'intérêt public à la formation .....	75
Résumé .....	76
VII. <i>Mesurer et évaluer l'efficacité de la formation</i> ....	78
Distinction à établir entre la mesure et l'évaluation.	78
Choisir les méthodes de mesure appropriées .....	79
Caractéristiques d'un programme valable d'évaluation	83
Résumé .....	86
DEUXIEME PARTIE : ASSISTANCE ET RESSOURCES EN MATIÈRE DE FORMATION .....	87
VIII. <i>Les ressources que fournit l'enseignement pour la formation en matière d'administration publique</i> .....	89
Education avant l'emploi .....	89
Institutions et établissements spéciaux .....	94
Programmes de formation à l'université .....	95
Ecoles supérieures de formation .....	97
Ecoles des cadres .....	97

<b>Les sociétés professionnelles</b> .....	<b>98</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>99</b>
<b>IX. L'assistance technique en matière de formation dans la fonction publique</b> .....	<b>101</b>
<b>Catégories et sources d'assistance</b> .....	<b>101</b>
<b>Utilisation efficace de l'assistance</b> .....	<b>104</b>
<b>Installer des institutions de formation</b> .....	<b>107</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>110</b>
<b>X. Guide sélectif des informations relatives à la formation</b>	<b>112</b>